

Paulo Fernando Chiveia Muxanga

**POSSIBILIDADES E LIMITES DOS CONSELHOS
CONSULTIVOS COMO FATORES DE DEMOCRATIZAÇÃO E
DE CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM
MOÇAMBIQUE: o caso de Angoche.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

Orientador: Prof. Dr. Erni José Seibel

Florianópolis, SC, 2013

Muxanga, Paulo Fernando Chiveia
Possibilidades e Limites dos Conselhos Consultivos Como
Fatores de Democratização e de Controle Social de Políticas
Públicas em Moçambique: o caso de Angoche / Paulo Fernando
Chiveia Muxanga; orientador, Erni José Seibel -
Florianópolis, SC, 2013.
172 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa
de Pós-Graduação em Sociologia Política.

Inclui referências

1. Sociologia Política. 2. Democracia. 3.
Descentralização. 4. Participação. 5. Conselhos Consultivos.
I. Seibel, Erni José. II. Universidade Federal de Santa
Catarina. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política.
III. Título.



Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política
Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Campus Universitário - Trindade
Caixa Postal 476
Cep: 88040-900 - Florianópolis - SC - Brasil
E-mail: ppgsp@cfh.ufsc.br

**Possibilidades e limites dos Conselhos Consultivos como
fatores de democratização e de controle social de
políticas públicas em Moçambique: o caso de Angoche.**

Mestrando: Paulo Fernando Chiveia Muxanga

Esta dissertação foi julgada e aprovada em sua forma final
pelo Orientador e pelos demais membros da Banca
Examinadora, composta pelos seguintes professores.

Prof. Dr. Erni José Seibel
(PPGSP/UFSC) - orientador

Prof. Dr. Lígia Helena Hahn Luchmann
(PPGSP/UFSC)

Prof. Dr. Carlos Eduardo Sell
(PPGSP/UFSC)

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva
(IFCH/UFRGS)

Prof. Dr. Ricardo Gaspar Müller
Coordenador

FLORIANÓPOLIS, (SC) NOVEMBRO DE 2013.

Aos meus pais

Fernando Muxanga e Beatriz João Chiveia (*In Memoriam*):

Por terem feito tudo para que a escola fizesse parte de mim, contribuindo de forma inestimável para que eu esteja concretizando este importante momento, a vossa ausência é uma presença permanente na minha vida.

Ao meu irmão

Raul Muxanga (*In Memoriam*):

Por tudo que não pudemos partilhar em vida, esta conquista é também sua.

À minha esposa

Assunção Quinhentos:

Por ter consentido o meu afastamento por tão longo período, pelos sacrifícios e determinação durante essa ausência que ia se tornando eterna, pelo companheirismo, amizade, cumplicidade, parceria e pela paciência e crença que um dia o seu esposo retornaria para os seus dóceis braços.

Aos meus filhos

Valter Muxanga e Tinashe Muxanga:

Pela privação da companhia, do acompanhamento, do companheirismo, da parceria, da amizade e da atenção do pai, que tanta falta fazem a qualquer ser humano.

AGRADECIMENTOS

Eis um dos momentos mais emocionantes, porém, também delicado e angustiante. É emocionante e gratificante poder reconhecer publicamente todos àqueles que tornaram possível a concretização de mais uma importante etapa na minha vida acadêmica e pessoal. É delicado e angustiante porque, no calor das emoções, podemos, de forma involuntária, omitir pessoas ou instituições que, de alguma maneira, fizeram parte desta longa caminhada. Pelo que, desde já, as nossas sinceras desculpas pelas eventuais omissões. Contudo, antes de mais, o reconhecimento é generalizado, sintam-se todos mencionados, se não aqui no papel, no coração, certamente estarão sempre presentes.

Gostaria de começar por agradecer ao governo brasileiro, através do CNPq, pela oportunidade concedida de poder realizar o Mestrado. Agradecer à UFSC, através do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP) por ter acreditado e acolhido o meu projeto, abrindo a vaga para que eu pudesse concretizar este momento. Agradecimento especial vai para todos os servidores (especialmente a Albertina e a Fátima, sempre prestativas e acolhedoras) e professores do PPGSP, sobretudo, por todos os conhecimentos que com eles tive a oportunidade de partilhar. Aos colegas do Mestrado, turmas de 2011 (menção especial ao Lucas, Vinícius, Alessandro, Abdulai, à Mel, etc.) e 2012 (menção especial também ao Jean, Marcel, Ricardo, David, à Luciana, Vera, Karin), muito obrigado pelas parcerias, com as quais tanto aprendi, e por terem facilitado a minha integração e inserção numa cultura diferente da minha.

Agradecer ainda à toda a comunidade africana em Florianópolis, pelo acolhimento caloroso e pelos momentos de convívio que nos aproximam sempre das nossas origens e aliviam, em parte, as saudades de casa. Não deixaria de fazer menção honrosa ao meu grande amigo Mamadú Djaló, pela extraordinária pessoa que é, por me ter acolhido quando mais precisei e pelos diálogos acesos que temos tido, sobre os mais variados assuntos. Aos meus compatriotas, um muito khanimambo por me “manterem sempre próximo de casa”, menção especial ao Elias, meu amigo, sempre prestativo, ao grande Nadir, presente em todos os momentos, verdadeiro amigo, obrigado a ti e ao teu cunhado Nuno Amorim e esposa (tua irmã) (Nampula), pessoas muito especiais neste percurso.

Agradeço também à mana Cidália Chauque (governadora da província de Nampula), pelo apoio prestado, ao senhor Vicente Paulo (governo da província de Nampula), pela abertura e disponibilidade, ao

governo do distrito de Angoche, sobretudo à Repartição de Planificação e Desenvolvimento Local (chefe Artur, dona Adelaide, Elsídia e Sónia, muito obrigado pelo acolhimento, “senti-me em casa”), ao senhor Raja, senhor Daniel, dois anjos que atravessaram o meu caminho em Angoche, levo-vos no coração.

Agradeço a colaboração dos senhores Augusto Razulo (SNV Nampula), António Muagereni (Plataforma da Sociedade Civil Nampula), à AMODE, à Embaixada da Holanda, à Representação do Banco Mundial em Moçambique, à Francesca Bruschi (Cooperação Italiana), pela atenção e por todo o apoio que me deu na busca de dados, muito obrigado.

Finalmente, gostaria de agradecer especialmente ao meu orientador, Erni José Seibel, pela atenção, compreensão, companheirismo e principalmente por contribuir para a ampliação do meu horizonte em relação ao tema desta pesquisa, muito obrigado, Professor.

RESUMO

Hoje em dia, a democracia tem estado cada vez mais associada à necessidade de os governos abrirem as suas atividades ao escrutínio público, envolvendo a sociedade na gestão pública. Esta é uma exigência cujo argumento repousa na ideia de que esse envolvimento da sociedade potencializa a democratização e controle social das políticas públicas, contribuindo para que os governos sejam mais efetivos, responsivos, transparentes e *accountable* (s). Tendo como base este pano de fundo, muitos países têm experimentado espaços participativos dos mais diversos formatos, como é o caso dos OPs e Conselhos Gestores, no Brasil, e dos Conselhos Consultivos (CCs), em Moçambique. Embora se reconheçam as potencialidades destas experiências, também são lhes apontados vários limites. Assim sendo, este estudo, analisa as possibilidades e limites dos CCs como fatores de democratização e controle social das políticas públicas. Este é um caso de estudo, pelo que seu foco é o distrito de Angoche. Nossa análise é baseada em três variáveis explicativas, consideradas importantes para o sucesso ou não das experiências participativas, quais sejam a vontade política, a tradição associativa local e o desenho institucional. Usamos o método qualitativo, com recurso a entrevistas, observação participante e consulta de documentos oficiais. Os resultados apontam uma série de limites para que os CCs se transformem em fatores de democratização e de controle social das políticas públicas. Entre outras dificuldades, destacar o controle político dos CCs, a sua posição marginal no conjunto das instituições políticas, dificuldades que estão associadas à fraca densidade associativa e, particularmente, ao fraco compromisso político (o projeto político do partido no poder, por razões diversas, está orientado para a centralização, o que contrasta com as exigências de uma participação efetiva). Por outro lado, os resultados mostram uma realidade que questiona a efetividade dos modelos teóricos usados no estudo, uma vez que várias de suas categorias apresentam dificuldades de adequação ao contexto. Assim, embora a institucionalização dos CCs seja considerada um passo significativo, levando em conta o histórico de um país bastante centralizado, a constatação é que ainda há um longo caminho por trilhar para que a participação se torne efetiva.

Palavras-chave: participação, controle social, políticas públicas.

ABSTRACT

Nowadays, democracy has been increasingly associated with the need for governments to open their activities to public scrutiny, involving society in governance. This is a requirement whose argument rests on the idea that this involvement enhances the democratization and social control of public policies, making governments more effective, responsive, transparent and accountable. Based on this background, many countries have experienced participatory institutions of different formats, such as the Participatory Budgeting (Ops) and Management Councils, in Brazil, and Advisory Councils (CCs) in Mozambique. Although it is acknowledged the potential of these experiences, they also face several limits. Hence, this study examines the possibilities and limits of CCs as factors of democratization and social control of public policies. This is a case study, so it focuses on Angoche district. Our analysis is based on three explanatory variables considered important to the success or failure of the participatory experiences, namely the political will, the associative tradition and institutional design. We used the qualitative method, based on interviews, participant observation and official documents consultation. The results indicate a number of limits to the CCs to become factors of democratization and social control of public policies. Among other difficulties, emphasize the political control of CCs, the marginal position of the CCs in the set of political institutions, difficulties that are associated with the low associative density and mainly the weak political commitment (the political project of the ruling party, for various reasons, is geared towards centralization, which contrasts with the requirements of effective participation). On the other hand, the results show a reality that questions the effectiveness of the theoretical models used in the study, since several of its categories do not fit the context. Thus, albeit the institutionalization of CCs is considered a significant step, taking into account the history of a very centralized country, the finding is that there is still a long way to go so that participation becomes effective.

Keywords: participation, social control, public policies.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: Mapa de Moçambique e Limites Geográficos	32
FIGURA 2: Representação Esquemática dos CCs e sua Inserção na Estrutura Administrativa do Distrito	128

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Órgãos Locais do Estado e Correspondentes CCs	123
QUADRO 2: Lista dos CCs do distrito de Angoche (mandato 2011-2014)	133

LISTA DE SIGLAS

AMODE – Associação Moçambicana para o Desenvolvimento e Democracia
ANC – African National Congress/Congresso Nacional Africano
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCD – Conselho Consultivo Distrital
CCL – Conselho Consultivo de Localidade
CCP – Conselho Consultivo de Povoação
CCPA – Conselho Consultivo de Posto Administrativo
CCs – Conselhos Consultivos
CDL – Comissão de Desenvolvimento Local
CEI – Casa dos Estudantes do Império
CINSFLU – Censo de Instituições Sem Fins Lucrativos
CLD – Conselho Local do Distrito
CLL – Conselho Local da Localidade
CLP – Conselho Local da Povoação
CLPA – Conselho Local do Posto Administrativo
CL – Conselho Local
COMECON – Conselho para Assistência Econômica Mútua
CONCERN – Organização Não Governamental Irlandesa
CONCP Conferência das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas
CRM – Constituição da República de Moçambique
CRPM – Constituição da República Popular de Moçambique
DCI – Cooperação Irlandesa para o Desenvolvimento
DPPF – Direção Provincial do Plano e Finanças
ESAF – Programa Reforçado de Financiamento para Ajustamento Estrutural
ETD – Equipa Técnica Distrital
FDD – Fundo de Desenvolvimento Distrital
FDL – Fundo de Desenvolvimento Local
FMI – Fundo Monetário Internacional
FRELIMO – Frente de Libertação de Moçambique
GALM – Grémio Africano de Lourenço Marques
GDA – Governo do Distrito de Angoche
GD – Grupo Dinamizador
GPN – Governo Provincial de Nampula
GTZ – Agência de Cooperação Técnica Alemã
HELVETAS – Organização Não Governamental Suíça

HIPC – Heavily Indebted Poor Countries/Países Pobres Altamente Endividados
HIV-SIDA – Vírus de Imunodeficiência Humana-Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
IBIS – Organização Não Governamental Dinamarquesa
IDA – Associação Internacional do Desenvolvimento
IDH – índice de Desenvolvimento Humano
IES – Instituição de Ensino Superior
INE – Instituto Nacional de Estatística
IPCCs – Instituições de Participação e Consulta Comunitária
LOLE – Lei dos Órgãos Locais do Estado
MAE – Ministério da Administração Estatal
MAMM-UDC – Moma, Angoche, Mogovolas, Mongicual-Unidade de Desenvolvimento Local
MANU – Mozambique African National Union
MARF – Mecanismo Africano de Revisão de Pares
MNR – Mozambican National Resistance
MPD – Ministério de Planificação e Desenvolvimento
NATO – North Atlantic Treaty Organization/Organização do Tratado do Atlântico Norte
NEPAD – New Partnership for Development/Nova Parceria para o Desenvolvimento
NESAM – Núcleo de Estudantes Secundários Africanos de Moçambique
ODM – Organização Democrática de Massas
OIIL – Orçamento de Investimento de Iniciativas Locais
OJM – Organização da Juventude Moçambicana
OLE – Órgão Local do Estado
OLIPA-ODES – Organização para o Desenvolvimento Sustentável
OMM – Organização da Mulher Moçambicana
ONG – Organização Não Governamental
ONJ – Organização Nacional de Jornalistas
ONP – Organização Nacional dos Professores
OP – Orçamento Participativo
ORAM – Organização Rural de Ajuda Mútua
OSC – Organização da Sociedade Civil
OTM – Organização dos Trabalhadores de Moçambique
OUA – Organização da Unidade Africana
PAI – Presidência Aberta Inclusiva
PAPP – Projeto de Apoio à Planificação Provincial
PARPA – Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta

PDD – Plano Distrital de Desenvolvimento
PEC-PG – Programa Estudantes Convênio de Pós-Graduação
PEDD – Plano Estratégico Distrital de Desenvolvimento
PERGF – Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento
PERP – Plano Estratégico para a Redução da Pobreza
PESOD – Plano Econômico e Social e Orçamento Distrital
PIL – Projeto de Promoção de Instituições Locais
PISA – Projeto Integrado de Segurança Alimentar
PNPFD – Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPFD – Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas
PRE – Programa de Reabilitação Econômica
PRES – Programa de Reabilitação Econômica e Social
PROL – Programa de Reforma dos Órgãos Locais
PRRS – Programa de Reabilitação e Reconstrução de Sofala
RENAMO – Resistência Nacional de Moçambique
SALAMA – Organização Não Governamental Moçambicana
SC – Sociedade Civil
SDC – Cooperação Suíça para o Desenvolvimento
SNV – Serviço Holandês de Cooperação e Desenvolvimento
TANU – Tanganyika African National Union
UDENAMO – União Democrática Nacional de Moçambique
UNAMI – União Nacional de Moçambique independente
UNCDF – Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Capital
UNDP –United Nations Development Program
ZAPU – Zimbabwe African People's Union

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	19
1.1 PROBLEMÁTICA	20
1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	25
1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA TEÓRICA DA PESQUISA	25
1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	26
1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	29
CAPÍTULO 1 – MOÇAMBIQUE: DAS SOCIEDADES PRÉ- COLONIAIS AO ESTADO LIBERAL	32
1.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO: LOCALIZAÇÃO, POPULAÇÃO, ECONOMIA	32
1.1.1 <i>Província de Nampula</i>.....	34
1.2 SOCIEDADES PRÉ-COLONIAIS	34
1.3 MOVIMENTOS ASSOCIATIVOS, NACIONALISMO E EMERGÊNCIA DA PRIMEIRA REPÚBLICA	40
1.4 A PRIMEIRA REPÚBLICA E A OPÇÃO SOCIALISTA	47
1.5 DO SOCIALISMO AO LIBERALISMO POLÍTICO E ECONÔMICO	58
1.6 CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA E PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO	63
CAPÍTULO 2 – DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E GOVERNANÇA	77
2.1 TEORIAS DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVAS.....	77
2.2 RISCOS DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA.....	89
CAPÍTULO 3 – PADRÕES ASSOCIATIVOS E DE ORGANIZAÇÃO SOCIOPOLÍTICA EM MOÇAMBIQUE.....	94
3.1 PADRÃO ASSOCIATIVO E GOVERNO.....	94
3.2 PADRÕES DE ORGANIZAÇÃO SOCIOPOLÍTICA E AUTORIDADES TRADICIONAIS.....	96
3.3 ASSOCIATIVISMO CIVIL NO PÓS-INDEPENDÊNCIA.....	103
CAPÍTULO 4 – DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO EM MOÇAMBIQUE.	109
4.1 ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA.....	109
4.2 CONSELHOS CONSULTIVOS NO CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO	113
4.3 OS LIMITES DOS CCs: CONTRIBUIÇÕES A PARTIR DA LITERATURA	117
CAPÍTULO 5 – CONSELHOS CONSULTIVOS: ANÁLISE EMPÍRICA	122

5.1 DESENHO INSTITUCIONAL	122
5.2 DISTRITO DE ANGOCHE.....	128
5.2.1 <i>Localização geográfica e limites</i>	128
5.2.2 <i>Subdivisão político-administrativa</i>	129
5.2.3 <i>Características socioculturais da população</i>	129
5.2.4 <i>Características sociais e demográficas e econômicas</i>	130
5.2.5. <i>Resultados e discussão</i>	130
CONSIDERAÇÕES FINAIS	148
REFERÊNCIAS	153
<i>Legislação</i>	166
APÊNDICES.....	168
APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVITAS.....	168
ANEXOS	171
ANEXO I – MAPA DE MOÇAMBIQUE-DISTRITO DE ANGOCHE	171
ANEXO II – MAPA DE ÁFRICA.....	171
ANEXO III – MAPA DO IMPÉRIO DE MWENEMUTAPA	172

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa enquadra-se no âmbito do programa de Estudantes Convênio de Pós-Graduação (PEC/PG), do governo brasileiro, ao abrigo do qual, muitos países em vias de desenvolvimento têm a possibilidade de aumentarem a qualificação acadêmica de seus quadros, através da realização de estudos de pós-graduação em várias instituições de ensino superior (IES) brasileiras. Moçambique, país do qual sou originário, integra a vasta lista de países que vêm beneficiando, há vários anos, deste programa de cooperação internacional, que apresenta como objetivos a cooperação educacional com países em desenvolvimento com os quais o Brasil mantém acordo de Cooperação Educacional, Cultural ou de Ciência e Tecnologia, contribuir para a formação de recursos humanos, por meio da concessão de bolsas de mestrado e doutorado para realização de estudos em IES brasileiras que emitam diplomas de validade nacional, em programas de pós-graduação *stricto sensu* com nota igual ou superior a 03 (três), segundo classificação estabelecida pela CAPES, aprimorar a qualificação de professores universitários, pesquisadores, profissionais e graduados do ensino superior, visando sua contribuição para o desenvolvimento de seus países (PEC-PG, 2013).

Considerando essa lógica, este estudo sobre as *possibilidades e limites dos conselhos consultivos como fatores de democratização e de controle social de políticas públicas* busca respostas que contribuam para o entendimento do alcance (em termos de ampliação e aprofundamento de práticas democráticas na gestão pública) das reformas político-administrativas que Moçambique tem realizado, desde a metade de 1980 (momento em que o país se tornou membro do Banco Mundial e do FMI), com enfoque particular a partir de 1990, ano da adoção da constituição fundada em preceitos políticos e econômicos liberais. Um dos principais vetores destas reformas é a descentralização (política e administrativa) da gestão pública, a qual se traduz, entre outras coisas, na abertura para a participação dos cidadãos no processo de gestão das políticas públicas (planejamento, execução, avaliação e controle). Esta participação cidadã concretiza-se através das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs), particularmente os Conselhos Locais (CLs), ou, Conselhos Consultivos (CCs), como doravante designados.

Os CCs são instituições de participação que juntam o Estado e a sociedade no planejamento das políticas de desenvolvimento no nível local e o seu principal instrumento normativo é a Lei 8/2003, designada

Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE) e respectivo regulamento (DECRETO 11/2005). Nesse contexto, têm sido realizados alguns estudos que alimentam o debate sobre estas instituições e seu desempenho como arenas de participação. A partir de premissas das teorias democrático-participativas e com base em um olhar bastante influenciado pelas experiências brasileiras de participação, particularmente os orçamentos participativos (OPs), este estudo busca contribuir no debate sobre a participação em Moçambique, ampliando o olhar sobre *as possibilidades e limites dos CCs como fatores de democratização da gestão pública (em que medida estes são inclusivos?) e de controle social das políticas públicas (será que estes são realmente fatores de empoderamento?)*.

1.1 PROBLEMÁTICA

Desde a adoção da constituição liberal em 1990, que Moçambique deixou para trás 15 anos de experiência socialista (economia planificada e partido único), passando para um regime multipartidário e de economia de mercado. Na sequência, o país vem realizado uma série de reformas políticas e administrativas, onde a descentralização aparece como uma das faces mais visíveis desse processo. A descentralização tem sido, muitas vezes, associada ao processo de transição democrática (democratização) do país, após 16 anos de guerra civil, a qual terminou em 1992, com a assinatura do Acordo Geral de Paz, em Roma. Contudo, esta está muito mais ancorada nas políticas neoliberais assumidas pelo país e traduzidas nas reformas em curso, focadas na promoção da boa governança, tendo a cabeça organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI. Portanto, este é um processo que não resulta de lutas e mobilizações populares, como se deu no caso brasileiro, por exemplo, em relação à resistência contra o regime militar e consequente democratização do país, cujo auge foi a constituinte de 1988 (AVRITZER, 2009, GUIMARÃES, 2009), a campanha das Diretas Já, a campanha pelo *impeachment* do Collor e a eleição de Lula, em 2002 (GUIMARÃES, *idem*).

Nessa perspectiva, a descentralização é tomada como uma das vias fundamentais para a promoção da boa governança, pressupondo-se que ela contribui para aumentar a transparência, a eficiência e a *accountability* do Estado, uma vez que permite ao cidadão estar mais próximo dos centros de tomada de decisões, além de participar dos processos decisórios. Um dos principais objetivos da descentralização é o *empoderamento* dos pobres, isto é, ela deve remover barreiras de toda

a natureza e permitir que as pessoas pobres tenham acesso aos processos institucionais responsáveis pela escolha e implementação de políticas públicas que afetem suas vidas, o que implica que elas devem ter controle social sobre as mesmas, tornando-as mais responsivas às suas necessidades. Portanto, as instituições devem ser abertas e *accountables*, ou seja, transparentes, com mecanismos democráticos e de participação popular e monitoria cidadã do poder público local (BANCO MUNDIAL, 2000).

No contexto de suas reformas, Moçambique aprovou uma Emenda Constitucional em 1996, através da Lei 9/96, de 22 de Novembro¹, a qual introduz os princípios e disposições sobre o Poder Local e Órgãos Locais do Estado (OLE), apontando o caminho da descentralização e da participação da sociedade na gestão pública. Assim, a Constituição estabelece que a Administração Pública estrutura-se com base no princípio de descentralização e desconcentração (art. 250, CRM², 2004), onde o Poder Local (municípios) “tem como objetivo organizar a participação dos cidadãos na solução dos problemas próprios da sua comunidade e promover o desenvolvimento local e o aprofundamento da democracia, no quadro da unidade do Estado Moçambicano” (art. 271, *idem*) e os OLEs têm a função de representar o Estado no nível local para a administração e o desenvolvimento do respectivo território, contribuindo para a integração e unidade nacionais (Art. 262º, *idem*), garantindo a participação ativa dos cidadãos e incentivando a iniciativa local na solução dos problemas das comunidades (Art. 263º, *idem*).

Como se depreende, o país adotou duas formas de descentralização, quais sejam a descentralização política e democrática (devolução) e a descentralização administrativa (desconcentração). A primeira forma é caracterizada pela transferência de autoridade para tomada de decisão, tanto financeira, quanto administrativa, para unidades quase autônomas de governo local (municípios, ou poder local), que elegem seus prefeitos e deputados municipais, arrecadam suas receitas e têm autonomia para realizarem decisões de investimento, possuindo fronteiras geográficas claras e legalmente reconhecidas. A segunda forma, considerada a forma mais fraca de descentralização, consiste na redistribuição de autoridade de tomada de decisão e de responsabilidades financeiras e administrativas entre diferentes níveis do governo central, com delegação de responsabilidades do poder público

¹ Publicada pelo BR, I Série, Suplemento, n°47, de 22/11/1996.

² Constituição da República de Moçambique.

central ao poder público provincial e distrital (OLEs), cujos governantes são nomeados pelo governo central. Este trabalho está centrado precisamente nesta segunda forma de descentralização.

Foi nesse âmbito, e buscando materializar os dispositivos constitucionais, que surgiu a Lei 8/2003, de 19 de Maio (Lei dos Órgãos Locais do Estado – LOLE). Esta Lei fixa os princípios, normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado (especificamente os distritos). Conforme a mesma lei, “a organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado obedecem aos princípios da desconcentração e da desburocratização, visando o descongestionamento do escalão central e a aproximação dos serviços públicos às populações, de modo a garantir a celeridade e a adequação às realidades locais” (art. 3º).

Nessa perspectiva, o distrito ganha relevância e passa a assumir-se como uma unidade de grande importância na administração local, ampliando as possibilidades de participação da sociedade na gestão pública. A mesma lei determina que “o Distrito é a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e a base da planificação do desenvolvimento económico, social e cultural da República de Moçambique” (art. 12º, inciso I, LEI 8/2003). O regulamento desta lei trouxe maior clareza, em relação ao envolvimento da sociedade no desenho e implementação de políticas públicas, ao dispor que “os órgãos locais do Estado devem assegurar a participação dos cidadãos, das comunidades, das associações e de outras formas de organização, que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito” (art. 100º, inciso I, DECRETO 11/2005), ou, “os planos de desenvolvimento distrital são elaborados com a participação da população residente através dos conselhos locais e visam mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros adicionais para a resolução de problemas do distrito” (art. 103º, inciso I, *idem*).

Ainda de acordo com o mesmo regulamento, o plano distrital é o instrumento principal do desenvolvimento económico, social e cultural da República de Moçambique, sendo a base para a elaboração do orçamento distrital (art. 124º, *idem*) e o processo de sua elaboração deve observar a metodologia e as normas estabelecidas sobre a planificação participativa, de forma a assegurar a participação comunitária em todas as fases, até à sua implementação (art. 125º, *idem*). Esta participação

deve ocorrer através dos Conselhos Locais³ (ou, conselhos Consultivos), nos níveis de: a) distrito, b) posto administrativo, c) localidade, e d) povoação⁴ (art. 117º, DECRETO 11/2005), sendo este mecanismo o objeto do presente estudo.

Estes processos de descentralização e participação acontecem em um contexto caracterizado pela centralização do poder do Estado, herança do modelo socialista, que vigorou no país, desde a independência (1975) até 1990, momento da introdução do liberalismo político e econômico, através da revisão constitucional, e predomínio de um regime de partido dominante, onde um único partido vem governando há quase 40 anos, mesmo em presença de democracia multipartidária, desde 1990, e realização de quatro eleições gerais, os partidos da oposição nunca conquistaram o poder (SARTORI, 1976 *apud* FORQUILHA; ORRE, 2012). É um regime neopatrimonialista, isto é, caracterizado por instituições fracas, traços clientelistas, onde a distinção entre público e privado se acha comprometida, afetado pela corrupção (econômica, ou ligada a uma troca social), nepotismo, tribalismo, etc., em que a elite no poder busca se proteger e se manter de qualquer forma (BADIE; HERMET, 2001 *apud* FORQUILHA, 2009). Por outro lado, em um contexto marcado por altos índices de pobreza (54%), analfabetismo (50,3%) e elevadíssimos níveis de população rural (69,6%). Estes fatores vão refletir-se na forma como o país pensa e realiza a descentralização e a própria participação, impactando suas dinâmicas.

Do ponto de vista das teorias da democracia participativa, a participação tem o potencial, conforme mencionamos acima, de democratizar a gestão pública e garantir controle social das políticas públicas, ao promover a inclusão e distribuir autoridade, o que afeta positivamente aspectos como a *responsiveness* (resposta às demandas) e a *accountability* (prestação de contas) dos governos (WAMPLER, 2005, CORTÊS, 2005). Contudo, estes processos não são automáticos, sendo apontados vários riscos que podem comprometer os resultados da participação, tais como a vulnerabilidade a problemas de poder e

³ Órgão de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afetam a vida das populações, o seu bem-estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso das condições de vida da comunidade local, no qual participam também as autoridades comunitárias (artigo 111, DECRETO 11/2005).

⁴ É a subdivisão político-administrativa que compõe a localidade e pode contemplar povoados, aldeias, etc.

dominação, por parte de elites ou facções poderosas, a manipulação, a cooptação, o controle político e administrativo, que podem estar associados a questões como a pobreza, analfabetismo, etc. Tomando em conta estes e outros aspectos, o contexto sócio-político local vai ser importante na análise dos limites e possibilidades da participação, onde os atores envolvidos, tanto sociais, quanto estatais, e as instituições desempenham papel relevante. Dito de outra forma, nessas análises torna-se indispensável olhar para os contextos socioculturais e político-institucionais, para um melhor entendimento das possibilidades e limites da participação.

Desse modo, embora ainda não exista uma teoria consolidada que permita fazer leituras precisas dos resultados das institucionalidades participativas, para a leitura analítica dos dados sobre o desempenho da institucionalidade participativa, objeto deste trabalho, recorreremos a um modelo de análise que combina diferentes perspectivas teórico-metodológicas (culturalista, democrática e neo-institucionalista), baseando-nos em três variáveis explicativas: desenho institucional, compromisso político do governo e tradição associativa. Onde, dependendo do nível de associação, ou combinação entre estas variáveis as instituições participativas apresentam maiores ou menores possibilidades de sucesso (LUCHMANN; BORBA, 2007). O argumento aqui é que a organização e a atuação dos atores sociais são condicionadas tanto por configurações político-institucionais (reflexo do projeto político e compromisso governamental), quanto pela diversidade e densidade associativa, os quais, por sua vez, impactam o desenho institucional e sua operacionalização, isto é, o processo de participação.

Entretanto, vale dizer que, embora este estudo seja embasado pelas teorias democrático-participativas, estas apresentam limites explicativos para a realidade em análise. São paradigmas concebidos em contextos diferentes daquele que caracteriza o objeto do presente estudo, daí que algumas de suas categorias não estão dando conta de explicar integralmente as dinâmicas em análise. Importa ressaltar, por exemplo, que estamos analisando uma sociedade que busca sair do colonialismo e construir um Estado-nação (sofrendo, no entanto, patamares de formação convulsionada, primeiro a guerra colonial, depois a independência e com ela veio o socialismo e a guerra civil, na sequência o abandono do socialismo, o fim da guerra civil e adoção do liberalismo), aspectos já ultrapassados nas realidades em que estes paradigmas foram concebidos. Ao que se acresce o fato de Moçambique, como muitos países africanos, ser uma sociedade baseada em padrões de organização que diferem dos padrões ocidentais.

Considerando a problematização realizada, surgem as seguintes questões de pesquisa: *olhando para as especificidades da realidade moçambicana, os Conselhos Consultivos (CCs) podem ser considerados fatores de transformações das relações básicas entre o Estado e a sociedade, democratizando a gestão pública e promovendo o controle social das políticas públicas? Quais são os limites e possibilidades dos CCs em promoverem a inclusão e o empoderamento? Diante disso, podem estas arenas ampliar a participação e aprofundar a democracia?*

1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA

Esta pesquisa apresenta-se sob a forma de estudo de caso, em que o campo de pesquisa é o distrito de Angoche, situado na província de Nampula, em Moçambique. A escolha de Moçambique como local de pesquisa deve-se ao fato de o autor ser moçambicano e entender, por isso, que uma pesquisa sobre uma realidade bem conhecida poderá constituir-se em mais-valias significativa para o país, por um lado. Por outro, esta escolha cumpre o espírito do programa de Estudantes Convênio de Pós-Graduação (PEC-PG), o qual defende que os bolsistas devem desenvolver projetos de pesquisa em áreas relevantes e de interesse para seus países de origem. A escolha do distrito de Angoche como nosso campo de pesquisa justifica-se por este fazer parte da restrita lista de distritos (Angoche, Moma, Mogovolas, Mongicual, Mecuburi) que acolheram pela primeira vez, em Moçambique, as experiências participativas, tendo este distrito se transformado em uma das maiores referências no país, como o é Porto Alegre, no caso brasileiro, por exemplo.

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA TEÓRICA DA PESQUISA

A escolha do tema desta pesquisa está associada ao nosso interesse em assuntos como Estado de Direito, Democracia e Cidadania, um interesse desenvolvido ainda durante a graduação, através do contato com matérias da grade curricular do curso de Relações Internacionais e Diplomacia, entre elas, a Teoria de Estado e de Direito, o Direito Constitucional e a Filosofia Política, que acabariam por influenciar o rumo profissional, marcado essencialmente por ativismo cívico, através de atuação em organizações da sociedade civil (OSC) na promoção da cidadania. Por outro lado, as transformações que Moçambique tem vivido, há algumas décadas, impactam questões como a cidadania. Esta metamorfose do Estado moçambicano, que conduziu à pluralização do

espaço político, ao processo de descentralização e a todo um conjunto de reformas políticas, administrativas e econômicas, renovou o nosso interesse em seguir trabalhando nessa temática, procurando contribuir para o entendimento deste processo todo, tendo como nosso foco aspectos como democracia, participação e cidadania.

Nesse sentido, entendemos que este estudo é pertinente pelo fato de trazer elementos de contribuição no debate sobre alguns dos principais aspectos dessas transformações, quais sejam a democratização da gestão pública e o controle social das políticas públicas. Se considerarmos, a partir do ponto de vista de Teixeira (2002), que as políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implementação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, torna-se vital, nessa conjuntura de reformas do Estado, debruçarmo-nos sobre as formas como as mais diversas sensibilidades na sociedade são integradas no complexo ciclo de gestão das mesmas. Estudar esses mecanismos significa contribuir para a melhoria da participação da sociedade civil no processo decisório, contribuindo também, simultaneamente, no processo de produção de conhecimento em uma área ainda relativamente nova no País.

O presente estudo é, portanto, uma contribuição para enriquecer as discussões sobre a gestão participativa das políticas públicas, trazendo para o debate novos elementos de análise, como o fazemos aqui, através do recurso à combinação de modelos teórico-metodológicos, baseados no tripé desenho institucional, compromisso governamental e tradição associativa, que nos parece tratar-se do primeiro uso em se tratando de uma abordagem sobre a realidade moçambicana. Ou seja, este trabalho vem reforçar o debate existente, trazendo novos elementos que ajudam a enriquecer o campo, ao proporcionar outras perspectivas de leitura da problemática da participação e seus efeitos democratizantes ou não. Assim, mais do que uma justificativa para obtenção de grau acadêmico, esta pesquisa é uma necessidade na busca pela compreensão de um processo tão importante para o rumo do país, em termos de práticas democráticas (democratização da gestão pública e controle social das políticas públicas).

1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa foi realizada com base em métodos qualitativos, sendo classificada, segundo tipologia apresentada por Gil (1991), como

descritiva, isto é, faz a caracterização de um fenômeno (Conselhos Consultivos), estabelecendo relações entre variáveis. Conforme argumenta Gil, as pesquisas descritivas, juntamente com as exploratórias, são as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática (*ibidem*). Nesse processo, coletamos informações referentes à experiência dos CCs, recorrendo a várias fontes, escritas e orais.

Nesse contexto, para compor a nossa pesquisa, inicialmente, fizemos levantamento bibliográfico, revisando a literatura, de modo a localizar o estudo no campo teórico em que ele se encontra inserido, proporcionando as bases para a pesquisa de campo, a qual ocorreu em um segundo momento. Assim, tivemos que revisar a literatura local (brasileira), internacional e do país de origem (Moçambique), onde se encontra o campo de pesquisa deste estudo. Era importante e indispensável o acesso à literatura produzida em e sobre Moçambique, uma vez que a realidade em estudo era moçambicana. Na revisão de literatura o nosso foco temático foi a democracia, com destaque para a participação, onde o modelo dos OPs (Brasil) foi fundamental para fazer as aproximações que nos permitiram a leitura dos CCs em Moçambique, salvaguardando, obviamente, todas as diferenças contextuais e de práticas.

Tendo em vista analisar os limites e possibilidades dos CCs, no distrito de Angoche, como fatores de *democratização da gestão pública e controle social das políticas públicas*, realizou-se uma pesquisa de campo que durou um mês, entre 14 de Março de 2013 e 14 de Abril de 2013. As técnicas utilizadas foram análise de documentos, dados secundários, observação de reuniões e entrevistas. Com isto buscou-se observar e levantar dados e informações sobre o contexto, os motivos, os recursos, as percepções e indicadores que pudessem auxiliar na leitura e interpretação das dinâmicas dos CCs.

Primeiramente, fez-se a coleta, levantamento e análise de materiais e documentos oficiais (Atas das reuniões dos CCs, legislação, PEDD, PESODs). As informações obtidas permitiram-nos poder analisar os temas, os conteúdos e, de alguma maneira, a natureza das relações que se estabelecem entre os diversos atores sociais nesses espaços participativos. As atas das reuniões contribuíram para a percepção da dinâmica interna do processo decisório nos conselhos locais, o processo de interação entre os atores e os resultados dessa interação sobre quem são os atores e de onde eles vêm. Estas informações ajudaram na leitura sobre as relações que se estabelecem entre os atores (horizontais, verticais, nível de deliberação). A

legislação, particularmente, a Lei 8/2003, o Decreto 11/2005, forneceram-nos os elementos fundamentais do desenho institucional, seus significados, funcionamento dos CCs, ajudando a compreender como este se relaciona com o compromisso governamental.

Na sequência e intercalando com as entrevistas, realizamos a observação, participando em três reuniões, uma em cada nível, isto é, localidade (Muchepua), posto administrativo (Angoche-sede) e distrito (Angoche). Com a observação, buscamos captar as relações que se estabelecem entre os atores sociais, o processo decisório, como se dão os discursos, quais as temáticas, os comportamentos dos atores, e o fim último deste exercício era de relacionar todas as informações conseguidas com o desenho institucional, tentando compreender como ele é operacionalizado.

As entrevistas revelaram-se de interesse fundamental para a nossa pesquisa. Esta é uma metodologia que, corretamente valorizada, permite ao pesquisador retirar das suas entrevistas informações e elementos de reflexão muito ricos e matizados (QUIVY; CAMPENHOUDT, 1992), ou, por sua natureza interativa, ela permite tratar de temas complexos que dificilmente poderiam ser investigados adequadamente através de questionários, explorando-os em profundidade (ALVES-MAZZOTTI; GEWANDSZNAJDER, 1999). Estas foram semiestruturadas e abertas. Foram realizadas (16) dezesseis entrevistas, sendo (3) com agentes do poder público, (9) nove com membros dos CCs, (2) duas com OSC⁵ nacionais (AMODE⁶ e Plataforma da Sociedade Civil-Nampula), uma (1) com ONG internacional (SNV⁷) e (2) duas com parceiros de cooperação internacional⁸ (Holanda e Banco Mundial⁹).

⁵ Organizações da Sociedade Civil.

⁶ Associação Moçambicana para o Desenvolvimento e Democracia.

⁷ Serviço Holandês de Cooperação e Desenvolvimento.

⁸ Para efeitos desta pesquisa, parceiros de cooperação internacional refere-se aos países e agências internacionais com quem Moçambique mantém relações de cooperação (particularmente no que diz respeito ao apoio – tanto financeiro quanto técnico – ao desenvolvimento).

⁹ A escolha da Holanda deveu-se ao fato de ter sido um dos principais países a apoiarem a descentralização e o planejamento participativo na província de Nampula e, particularmente em Angoche. A escolha do Banco Mundial tem a ver com a sua intervenção em todo o processo de reformas que o país tem estado a realizar desde que se tornou membro desta instituição e do FMI, em 1986, e também, particularmente pelo fato deste ser atualmente o maior financiador do processo de descentralização no país.

Por parte do poder público, um dos entrevistados é participante e presidente do Conselho Consultivo do Distrito (administrador), os outros dois são quadros de escalões médio (provincial) e médio-baixo (distrital), o objetivo destas entrevistas especificamente era de coletar informações que ajudassem na avaliação da percepção dos atores estatais sobre o processo, isto é, o significado que atribuem à participação e à instituição participativa em si, sua relevância no contexto da gestão pública local, o que contribuiu para o entendimento da variável compromisso governamental. Por parte dos membros dos CCs, as entrevistas pretendiam colher o seu olhar em relação à participação e aos CCs, com perguntas feitas em volta, sobretudo, do desenho institucional e do compromisso governamental.

Em relação às OSC, buscou-se captar a sua leitura deste processo, como atores ativamente envolvidos (prestam assistência através, por exemplo, de ações de capacitação dos membros dos CCs, mas também fazem trabalho de advocacia pelas comunidades, junto do poder público), A entrevista com a ONG internacional foi feita na lógica daquela feita à sociedade civil, uma vez que os seus papéis se confundem e por vezes sobrepõem-se. Por fim, as conversas mantidas com os parceiros de cooperação internacional visaram capturar o olhar de quem apoia o processo (assessoria técnica e financeira), isto é, as suas razões, motivações, expectativas e como o avaliam.

1.5 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A presente dissertação foi disposta em cinco capítulos, mais as considerações finais. Parte significativa dos capítulos deteve-se na abordagem da história do país, como forma de introduzir o leitor no contexto, auxiliando na compreensão do tema da pesquisa. Dessa maneira, o primeiro capítulo subdivide-se em seis seções, onde, a primeira seção faz uma breve introdução da localização geográfica do país, apresentando também alguns dados sociais, demográficos e econômicos. A segunda seção aborda as sociedades pré-coloniais, fazendo o enquadramento das primeiras formas de organização social e política nos territórios atualmente designados Moçambique. Nesta seção é destacado o papel das autoridades tradicionais, nessa organização, e ainda o impacto da colonização sobre as formas de organização que vigoravam antes da colonização. A terceira seção faz uma primeira abordagem ao associativismo em Moçambique, o qual aparece ligado às reações contra as políticas coloniais discriminatórias e vai contribuir para a emergência do nacionalismo, que também é tratado nesta seção,

com enfoque no processo que deu origem ao Movimento de Libertação de Moçambique (FRELIMO). A quarta seção trata do caminho percorrido na luta de libertação até à independência, destacando a adoção do socialismo na primeira República Moçambicana e a ideia de democracia popular que o regime buscou implementar. A quinta seção aborda o processo de transição do socialismo para o capitalismo, os efeitos da guerra, a adesão ao FMI e Banco Mundial. A sexta e última seção, deste capítulo, fala da consolidação da democracia e do processo de descentralização, que iniciou como parte das reformas que o país se viu obrigado a realizar e que tomaram corpo através dos programas do banco mundial e FMI. Nesta seção é tratada a conjuntura que vai conduzir à introdução das instituições de participação, no âmbito do processo de descentralização.

O segundo capítulo, subdividido em duas seções, aborda a teoria da democracia participativa, enquadrando o debate das instituições participativas, suas justificativas, seus riscos. A primeira seção apresenta as justificativas para a promoção da participação, enfatizando os argumentos de Cohen (1999) e Bohman (2000) sobre a necessidade de superação do modelo habermasiano, em que se defende a importância de o cidadão não apenas influenciar os debates, mas também ter a capacidade de propor agendas. A segunda seção retrata os riscos associados à participação e apresenta algumas propostas para sua superação.

No terceiro capítulo, subdividido em três seções, faz-se a abordagem dos padrões associativos e de organização sociopolítica em Moçambique. Assim, a primeira seção trata do padrão associativo de governo, buscando entender como esse padrão impacta o processo de descentralização e as arenas de participação no país. A segunda seção volta ao debate do tema das autoridades tradicionais, buscando compreender a forma como estas se articulam e moldam os padrões de organização nas sociedades tradicionais e como isso se associa a ideia de capital social nessas sociedades e a sua relação com os processos de participação. A terceira e última seção, do capítulo, retoma a discussão sobre o associativismo, enfocando o período pós-socialismo. Aqui se lança o olhar sobre o tipo de associativismo vigente, formas e características, buscando compreender como isso impacta o desempenho das instituições de participação.

O quarto capítulo aborda o processo de descentralização na relação direta com a participação. Este capítulo subdivide-se em três seções. A primeira seção retrata o desfaseamento entre o discurso e a prática participativa no contexto do processo de descentralização em

Moçambique. A segunda seção busca situar os CCs no conjunto de iniciativas de políticas públicas inseridas no processo de descentralização. A terceira e última seção aborda os principais limites dos CCs a partir do olhar da literatura. Neste capítulo faz-se uma análise cujo argumento enfoca na variável compromisso governamental.

O quinto e último capítulo, subdividido em duas seções, faz a análise empírica a partir da pesquisa de campo. Nesse sentido, a primeira seção apresenta o desenho institucional dos CCs e seus aspectos gerais. A segunda seção, subdividida em cinco subseções, faz, nas primeiras quatro subseções, uma breve contextualização do distrito de Angoche, apresentando aspectos como localização geográfica, características sociais e demográficas. Na última subseção são apresentados os resultados específicos de Angoche, fazendo-se a respectiva discussão. Por fim, são apresentadas as considerações finais, onde são colocadas as principais constatações desta pesquisa.

CAPÍTULO 1 – MOÇAMBIQUE: DAS SOCIEDADES PRÉ-COLONIAIS AO ESTADO LIBERAL

1.1 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO: LOCALIZAÇÃO, POPULAÇÃO, ECONOMIA

Em se tratando do estudo de uma realidade diversa da brasileira e sobre a qual existem poucas referências localmente, entendemos ser importante fazer uma breve introdução sobre o país. Assim, apresentamos, resumidamente, aspectos relativos à geografia, política, economia e história.

FIGURA 1: Mapa de Moçambique e Limites Geográficos



A República de Moçambique situa-se na costa oriental da África, com uma superfície de 799.380 km². É banhado pelo Oceano Índico, com uma extensão de 2.515 km e uma fronteira terrestre de 4.330 km. Limites geográficos: Norte: Tanzânia, Noroeste: Malawi e Zâmbia, Oeste: Zimbábue, Leste: Oceano Índico, Sul e Sudeste: Suazilândia e África do Sul. (vide figura 1, acima). Tem uma organização político-

administrativa que compreende Províncias, Distritos, Postos Administrativos e Localidades (os distritos são subdivisões da província, os postos administrativos são subdivisões do distrito e as localidades são subdivisões do posto administrativo). Possui 11 Províncias: Niassa, Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Tete, Manica, Sofala, Inhambane, Gaza, Maputo Província, incluindo a cidade de Maputo, capital do país, com estatuto de Província, e 133 distritos. (vide figura 1, acima). Os governadores provinciais são nomeados pelo Presidente da República e os administradores distritais são nomeados pelo ministro da Administração Estatal. Todas as capitais provinciais são municípios (o que significa que os seus órgãos de gestão são eleitos). Nos territórios dos distritos também existem municípios (ocupam as regiões designadas de cidades e ou vilas).

Segundo o Instituto Nacional de Estatística de Moçambique (INE), a população do país é de 20.632.434 de habitantes (em 2007¹⁰), dos quais 10.702.238 são mulheres, o que equivale a 51,9%. A densidade demográfica é de 26 hab./km². A maioria da população vive na zona rural, correspondendo a 69,6%, contra 30,4% vivendo na zona urbana. Sua população é jovem, o que se traduz em 46,9% de pessoas abaixo de 15 anos de idade. Possui uma taxa de analfabetismo de 50,3%, dos quais 64,1% são mulheres, maioritariamente das zonas rurais. A incidência da pobreza é de 54,7%. A taxa global de fecundidade é de 5,7 filhos por mulher. Apenas 1,9% da população possui água canalizada dentro de casa. A esperança média de vida da população é de 50,9 anos, sendo 48,8 para os homens e 52,9 para as mulheres (INE, 2009).

Moçambique tem o português como língua oficial. Entretanto, este é um país caracterizado por elevada diversidade étnica e linguística, sendo difícil de precisar a quantidade de línguas nacionais existente. Lopes (2004), por exemplo, fala de 20 línguas nacionais, no entanto, se considerarmos que estas possuem variantes, essas duas dezenas são superadas em grande medida, podendo atingir as quatro dezenas, ou próximo disso. Algumas destas línguas destacam-se como as mais faladas, conforme segue: *emakhua* 26,3%, *xichamgana* 14,4%, *elomwe* 7,9% e *cisena* 7,0%. O português, embora seja a língua oficial, é falado por apenas 40% da população (INE, 1999). A agricultura é o maior setor da economia em termos de geração de emprego, na sua maioria, de subsistência, com 80,5%; seguida pelos serviços, com 16,1% e a indústria com 3,5%, com a indústria extrativa a crescer bastante nos

¹⁰ As projeções indicam uma população em torno de 24 milhões, em 2012 (INE, 2009).

últimos anos, em resultado das descobertas de recursos que vem acontecendo na área de minerais e petróleo e gás. Um dado bastante negativo é o fato de possuir uma economia essencialmente informal, sendo que a população economicamente ativa no setor formal não alcança 15%.

1.1.1 Província de Nampula

O nosso campo de pesquisa, o distrito de Angoche (cuja contextualização é feita no capítulo décimo terceiro) localiza-se na província de Nampula, pelo que consideramos importante trazer alguns dados básicos sobre a região.

A província de Nampula situa-se na região norte de Moçambique (há 2150 km de Maputo), mais precisamente a nordeste. Faz fronteira: a Norte: com as províncias de Cabo Delgado e Niassa, a Sudoeste: com a província da Zambézia, a Este está o Oceano Índico. Possui uma superfície de 79.010 km², com uma população de 3.985.613 habitantes e densidade demográfica de 50,44 hab./km² (em 2007). Ocupa o terceiro lugar no histórico do PIB nacional, seu IDH é 0,402, seu índice de esperança é 0,329, o índice de educação é 0,390, o índice de esperança de vida a nascença é 44,7, sua taxa de analfabetismo de adultos é 36,1, o que reflete um dos piores desempenhos em todos os índices. Mas também possui a pior taxa de combinação de escolaridade, que é 44,7 (MACUANE *et al.*, 2012). Também possui índice de incidência da pobreza em dois pontos percentuais de 54,7 e uma taxa de prevalência de má nutrição crônica de 56%, sendo a segunda pior taxa do país (*ibidem*).

1.2 SOCIEDADES PRÉ-COLONIAIS

Moçambique tem um registo histórico caracterizado por uma imensa, rica e variada atividade política, sobretudo, a partir do momento que se estabeleceram as primeiras sociedades sedentárias, as quais se mantinham graças à combinação de atividades como a agricultura, o pastoreio, a caça e a pesca. A fixação destas sociedades sedentárias, não só na região de Moçambique, mas também em praticamente toda África subsaariana, resultou de um processo de expansão dos povos Bantu, a partir da grande floresta congoleza, na África central, por volta de 2000 a. C.

Entretanto, apenas entre os séculos I e IV é que os Bantu, povos com domínio da agricultura e da metalurgia do ferro, se estabeleceram

nos territórios de Moçambique. Este movimento já era, em si, também um movimento político, uma vez que, para além de ter sido impulsionado por razões económicas (seca, uso intensivo do solo e busca de terrenos mais férteis), tinha motivações políticas (guerras, estratégias de conquistas e defesa) (MANGUE, 2007).

Na sequência, testemunha-se, ao longo dos séculos, o desenvolvimento de diversas formas de organização política, económica e social, com base em fatores como clima, comércio, influências culturais de além-mar, conflitos entre estruturas políticas tradicionais, banditismo endêmico, migrações, invasões e dominação política de invasores estrangeiros (LOURENÇO, 2005).

Embora a expansão Bantu tenha tornado as estruturas políticas, nestes territórios, mais complexas, as regras tradicionais de organização ainda se encontravam baseadas na linhagem (descendência familiar), a qual podia ser matrilinear (a descendência é definida com base na linhagem da mulher) ou patrilinear (a linhagem do homem é que define a descendência), variando de região para região. Estas estruturas políticas eram designadas chefaturas, ou regulados, sendo que muitos dos que tinham na “agricultura de aldeia” a sua base económica, sobretudo as de linhagem matrilinear, pela natureza precária da mesma, apresentavam-se com um poder político fraco. Enquanto isso, as chefaturas cuja base económica era a pecuária tinham um poder mais forte e centralizado, conferido pela posse de gado, que permitia a acumulação de riquezas transferíveis (*ibidem*).

Entretanto, o florescer da atividade comercial do ouro, marfim e escravos, entre a costa oriental da África e a península arábica, a partir do século XI, depois com os portugueses, já no século XVI, é que veio permitir o estabelecimento de estruturas políticas gigantescas, com formas de poder muito mais complexas, como foi o caso do império do Mwenemutapa (1325-finais do século XVII) (no entanto, importa ressaltar que há uma divergência muito grande de datas, que se torna muito difícil precisar quando começa e termina este império), frutos de invasões, conquistas e alianças com vários reinos e territórios tribais, os quais se tornavam vassalos¹¹.

Sendo o Mwenemutapa a autoridade máxima do império, aos reis e chefaturas tribais, dos territórios imperiais, era-lhes reconhecida

¹¹ Sem sermos muito precisos e orientados a partir dos seus limites, podemos afirmar que o Mwenemutapa estendia-se desde parte do sul de Moçambique (província de Inhambane), ocupando a região central do país (províncias de Sofala, Manica e Tete) e ainda o território correspondente ao atual Zimbabwe.

autoridade política, jurídica, religiosa e administrativa sobre os seus territórios, incluindo a cobrança de tributos, que eram pagos anualmente ao Mwenemutapa. O Império dos Mwenemutapas é tido como um dos grandes símbolos e marcos da civilização da África Subsaariana, estendendo o seu domínio a uma região limitada pelo rio Zambeze, a norte, pelo Oceano Índico, a leste, pelo rio Limpopo, a sul, e pelo deserto de Kalahari, a sudoeste (MANGUE, 2007).

Vale ressaltar que todas as autoridades tradicionais, independentemente da dimensão de sua estrutura política e do período de sua vigência, desde as pequenas chefaturas e regulados, baseados na linhagem, passando pelas formações tipo Estado (na perspectiva weberiana, onde o traço fundamental era a dominação tradicional, contudo, não exclusivo, uma vez que as relações de poder e fontes de legitimidade assentavam em princípios mistos e complexos, ocorrendo também significativos níveis de burocratização na administração das unidades políticas), até aos impérios, tinham a sua autoridade política fundada na capacidade de gestão de quatro fatores principais: geográfico, político-militar, econômico e mágico-religioso, o que era feito, regra geral, obedecendo a determinados preceitos democráticos (RITA-FERREIRA¹², 1975, *apud* LOURENÇO, 2005). Ainda de acordo com a fala de Rita-Ferreira (*idem*),

Apesar desta grande concentração de poderes político-jurídicos, os chefes tradicionais não eram, por regra, autocratas governando arbitrária e despoticamente. Estes deviam cingir-se às normas do direito consuetudinário e empregar os seus privilégios e riquezas com ponderação e discernimento, tendo sempre em mente o bem-estar geral da comunidade. A autoridade política de que dispunham, era contrabalançada pelos conselheiros e pelos membros da família dirigente. Os próprios agentes de execução política não lhes deviam obediência cega. Se exorbitassem as suas funções podiam ser depostos ou mesmos executados por rebeliões populares, como aconteceu em 1791, ao chefe tradicional Capela, da margem sul da baía de Lourenço Marques, que, durante uma grande fome, tentou

¹² RITA-FERREIRA, António. **Povos de Moçambique: História e Cultura**. Porto: Afrontamento, 1975.

extorquir mantimentos aos súbditos. A própria raridade de movimentos de luta contra opressões tirânicas explica-se, largamente, pela moderação da esmagadora maioria dos chefes políticos tradicionais (*apud* LOURENÇO, 2005, p. 12).

A presença portuguesa em Moçambique, sobretudo a partir do século XIX, momento que se dá o início da ocupação efetiva do território moçambicano pelos portugueses¹³, através da implantação de uma estrutura político-administrativa direta¹⁴ e indireta¹⁵, interferiu profundamente na estrutura de organização social, política e econômica existente nas comunidades pré-coloniais. Na administração direta, o Estado colonial, fazendo uso do conhecimento que tinha adquirido sobre

¹³ No seguimento das determinações da conferência de Berlim, realizada entre 19 de Novembro de 1884 e 26 de Fevereiro de 1885, com o objetivo de estabelecer as regras de ocupação e partilha de África, Portugal conduziu um conjunto vasto de operações militares de grande envergadura, que ficaram conhecidas como Campanhas de Conquista e de Pacificação, em territórios como Angola e Moçambique, visando assegurar o controle efetivo dos mesmos.

¹⁴ A soberania do Estado colonial é exercida diretamente sobre os cidadãos civilizados (não indígenas e indígenas assimilados) por via do direito público e privado colonial. “O direito português atuava no espaço restrito dos colonos cidadãos” (MENESES, 2009, p.19).

¹⁵ Duas vias de administração indireta podem ser sublinhadas na política colonial: primeiro, por via das autoridades tradicionais, segundo, por via de concessões. Para o primeiro caso, os indígenas [não cidadãos – indivíduos nascidos nas colônias, de pai e mãe indígenas, “não se distinguem pela sua instrução e costumes do comum da sua raça” (CUNHA, 1960, Vol.1, p.97, *apud* CABAÇO, 2007, p.148)] governados por um direito assente em hábitos e costumes étnicos (desde que não repugnassem a civilização europeia), que é inadaptável ao direito europeu, passam “a ser administrados localmente por entidades reconhecidas pelo Estado colonial como representantes legítimos dessas populações: as autoridades gentílicas ou tradicionais” (MENESES, 2009, p.15). Segundo, na incapacidade de estabelecer mecanismos de administração colonial direta nos vastos territórios de Moçambique, o governo português decidiu-se pela concessão de 2/3 dos mesmos (zonas Sul e Norte) a companhias privadas, de capitais majoritariamente ingleses, que ficaram conhecidas como Majestáticas, uma vez que detinham direitos quase soberanos, sobre os territórios explorados e respectivos habitantes, podendo inclusive instituir e cobrar impostos. Três Companhias partilhavam esses territórios, a saber: Companhia do Niassa, Companhia da Zambézia e Companhia de Moçambique (HEDGES, 1999).

o funcionamento das sociedades tradicionais africanas¹⁶, sobretudo em relação ao importante papel aglutinador e de coesão desempenhado pelas autoridades tradicionais, concluiu que o sucesso da governação e estabelecimento da sua soberania política dependiam muito do apoio e colaboração destas autoridades (OSÓRIO; RODRIGUES¹⁷, 1940, *apud* LOURENÇO, 2005).

Essa posição pode ser extraída do argumento de Negreiros (1980) ao defender que era impossível utilizar o negro em grande número nas colónias, se tal não fosse feito recorrendo à influência ou ordem direta do seu chefe, fosse ele régulo, ou, outro qualquer, com alguma autoridade. Prosseguindo, refere que, esse chefe, sem precisar tratar o outro negro como escravo, exerce sobre sua gente ou tribo uma influência absoluta, a qual os portugueses deviam aproveitar (*apud* LOURENÇO, *idem*).

É dentro dessa lógica que se dá a integração das autoridades tradicionais na nova estrutura político-administrativa, que ia se estabelecendo com a ocupação colonial. Assim, a administração colonial tomava a seguinte forma: Província ultramarina de Moçambique (com um Governador-Geral), Distritos (com Governadores de Distrito), Circunscrições e Concelhos¹⁸ (dirigidos por um administrador) e ainda Postos Administrativos¹⁹ (dirigidos por Chefes de Posto²⁰), sendo neste nível que se encontravam as subdivisões correspondendo às áreas de

¹⁶ Um conhecimento que era fruto de vários séculos de experiência no contato com estas sociedades, desde o século XVI, como mercadores, depois como conquistadores (

¹⁷ OSÓRIO, J.; RODRIGUES, J. **Integração dos atuais régulos na obra administrativa das colónias de Angola e Moçambique**. In Congresso do Mundo Português publicações: XV volume: memórias e comunicações apresentadas ao Congresso Colonial (IX Congresso), Tomo 2º, II secção, Lisboa, 1940.

¹⁸ Eram unidades administrativas fundamentais, cujas unidades administrativas mínimas eram as freguesias, sendo habitadas por colonos e assimilados.

¹⁹ Eram as unidades administrativas mínimas, parte da circunscrição, sendo habitadas por populações africanas indígenas, ou não assimiladas.

²⁰ Eram funcionários públicos com habilitações especiais, exercendo autoridade alargada, com competências administrativas, policiais, sanitárias, fiscais, estatísticas, demográficas, cadastrais, notariais e judiciais, e ainda lhes eram subordinadas as autoridades tradicionais. Era auxiliado nas suas tarefas por um intérprete africano, conhecedor das línguas locais, e por *sipaio*s (corpo de policiais armados, que, geralmente tinham sido soldados africanos do exército colonial) (CABAÇO, 2007, p.102).

autoridade dos Chefes tradicionais, os regedores ou régulos²¹. Esta integração das autoridades tradicionais (que não foi de todo pacífica) como auxiliares, na estrutura político-administrativa colonial, transformou os chefes tradicionais em máquinas de reprodução dos interesses coloniais portugueses e pilares da expansão e consolidação do poder político e administrativo colonial²² (DINERMAN, 1999).

A estratégia usada pelo Estado colonial neste processo de estabelecimento de sua estrutura político-administrativa gerou efeitos negativos na estrutura política, social e econômica das sociedades moçambicanas, afetando fortemente a natureza das autoridades tradicionais. Algumas linhagens viram a sua autoridade política destruída, tendo sido integradas em outras, como subordinadas. Foram ações deliberadas de fragmentação das linhagens, com vista ao banimento ou enfraquecimento daquelas que poderiam constituir ameaça de resistência contra as práticas coloniais. Igualmente, resultou na interferência violenta nas hierarquias e formas de transmissão do poder tradicional. A fala de Eduardo Mondlane (1995, p.34) é elucidativa e esclarecedora, ao referir que,

Para assegurar que nenhum chefe africano pudesse adquirir poder suficiente para desafiar o homem branco, o governo português dividiu as chefaturas em pequenos territórios [...] mais importante ainda, era o fato de o poder do chefe já não derivar de um conceito de legitimidade dentro da sociedade tradicional, mas estar antes baseado no controverso conceito de legalidade portuguesa.

²¹ Subordinavam-se diretamente ao Chefe do Posto e, no exercício de suas funções, eram auxiliados por um conselho de anciãos e ainda por chefes de grupo de povoações, que, por sua vez, coordenavam os chefes de povoação (idem, p.103).

²² Os chefes tradicionais desempenharam um papel preponderante e ativo na persuasão das populações rurais para o *chibalo* (trabalho forçado), serviços públicos e outros, e até mesmo, para o pagamento do *mussoco* (imposto individual em espécie, devido por todos os homens válidos, maiores de 16 anos) ou do imposto da palhota, mas também, na gestão das terras comunitárias, resolução de conflitos e direção das cerimônias mágico-religiosas (DINERMAN, 1999)

Ou, nas palavras de Cunha (1956, p.47),

Daqui resultou uma alteração substancial da posição destas autoridades, que deixaram de exercer um poder em nome próprio, segundo os costumes tribais, para exercerem um poder delegado conferido pelos colonizadores e que se mantém apenas enquanto os chefes nativos merecem a sua confiança. Os chefes passaram a ser olhados pelas populações já não como aqueles que, segundo a tradição, deviam deter o poder, mas como aqueles que o detêm, porque assim o querem os Brancos.

A ambiguidade da posição política e social das autoridades tradicionais em Moçambique manter-se-ia por longos anos, desde o momento de sua integração nas estruturas da administração colonial, passando pelo período da luta de libertação, conduzida pela FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique), até o pós-independência (inclusive foram banidas da estrutura político-administrativa pelo governo moçambicano, logo após a independência). Atualmente, estas têm o reconhecimento formal de seu poder localmente pelo Estado, no entanto, a ambiguidade prevalece, como veremos mais adiante.

1.3 MOVIMENTOS ASSOCIATIVOS, NACIONALISMO E EMERGÊNCIA DA PRIMEIRA REPÚBLICA

O associativismo desempenhou um papel bastante significativo no processo de construção do nacionalismo em Moçambique, em particular, e na África, em geral. As ocorrências associativas, em Moçambique, datam da última década do século XIX, tendo se desenvolvido bastante na primeira metade do século XX. Elas foram o produto do impacto do endurecimento das políticas coloniais²³ no território moçambicano, de entre elas, as indígenas e de assimilação²⁴, o que estava reforçando a natureza dualista de uma sociedade colonial que

²³ A sua implementação estava enquadrada nos esforços da “ocupação efetiva” da colônia, o que implicava a necessidade de “controle efetivo” da mesma pela metrópole, através, por um lado, do estabelecimento de sua estrutura político-administrativa localmente, por outro, da aplicação local de um quadro jurídico-legal emanado da metrópole.

²⁴ Cf. CABAÇO, 2007, ZAMPARONI, 2000.

assentava na segregação social e política, com base na raça. Cabaço lembra-nos que a discriminação racial esteve sempre presente nas relações entre colonizador e colonizado, no entanto, de forma velada (CABAÇO, 2007). Todavia, para este autor, o cenário mudou nas duas primeiras décadas do século XX, uma vez que “a natureza das relações com o Outro despiu as vestes de conflito social e de contraste cultural com que procurava cobrir-se para se desvelar cruamente como discriminação racial” (*idem*, p.167).

Esta situação afetou, especificamente, um grupo de pessoas de origem local, constituído, maioritariamente, por mestiços e por negros, que, ao longo do processo de colonização, tinha conseguido conquistar um status social e económico assinalável. O grupo constituía um segmento social que vivia mais ou menos nos moldes culturais europeus²⁵, e estava significativamente bem integrado na sociedade colonial, sendo apelidado de “pequena burguesia *filha da terra*” (ZAMPARONI, 2000) ou “elite local” (CABAÇO, *idem*).

Os mestiços eram produto do processo de penetração mercantil que deu origem a casamentos e relacionamentos mistos, particularmente entre brancos europeus e negras locais. Estes, segundo Cabaço, detinham laços familiares, políticos, económicos ou militares com linhagens locais importantes e assumiam papéis relevantes no comércio (incluindo no tráfico humano), nos transportes, na administração pública e nas forças militares de recrutamento na colónia, o que era fruto de herança, relações estabelecidas, capacidade de mediação ou iniciativa empresarial (CABAÇO, 2007). Por seu turno, os negros eram produto da educação colonial, particularmente das escolas missionárias protestantes e eram associados ou concorrentes nas atividades económicas (CABAÇO, *idem*, ZAMPARONI, 2000). Ainda nas palavras de Cabaço (*idem*, p.167-168),

A posição privilegiada – económica e institucional – que lograram, no século XIX, dentro do território, permitira que tal grupo tivesse acesso à posse de terras, construísse boas moradias e, de uma forma geral, se beneficiasse da penetração do capitalismo mercantil em Moçambique. Em síntese, a conjuntura permitiu que as elites locais

²⁵ “Encontravam-se em finais do século XIX, mais ou menos desvinculados de seus laços sociais anteriores, vivendo no e do aglomerado urbano, falando português e seguindo alguns dos hábitos europeus” (ZAMPARONI, 1998, p.392).

se situassem numa esfera social próxima do poder de decisão (...) as elites se constituíram principalmente nos centros urbanos mais importantes como a Ilha de Moçambique, Quelimane, Tete, Inhambane, Lourenço Marques e Beira.

Entretanto, questões que se prendem às transformações ocorridas na economia-mundo, conjugadas com a crise da economia portuguesa, a partir dos finais do século XIX, impactaram profundamente a dinâmica econômica interna em Moçambique, afetando a posição das elites locais²⁶, ao mesmo tempo em que determinavam uma nova estratificação das classes predominantes. Um cenário que seria agravado pela decisão de Lisboa de estimular e favorecer a migração e fixação de colonos em territórios coloniais, incluindo Moçambique, na entrada para o século XX (CABAÇO, 2007).

Toda esta conjuntura e a proteção social e econômica que a metrópole estava dando aos colonos, sobretudo através de legislação cada vez mais discriminatória em relação aos nativos, foram estreitando cada vez mais a margem de manobra das “pequenas burguesias *filha da casa*”, ou “elites locais”, que, segundo Cabaço, foram se apercebendo de que “sua condição de “africanos” se sobrepunha cada vez mais à de “portugueses” e, descobrindo-se como grupo socialmente marginalizado, buscaram formas de organizar a reivindicação de seus direitos” (*idem*, P.170). Ou, como afirma Rocha (1991, p.152),

O associativismo nativista começa a se manifestar como um movimento de autodefesa da comunidade nativa, que, a medida que se vai sentindo ameaçada, tende a alargar as suas reivindicações ao plano político a fim de procurar a solução para a sua marginalização entre dois mundos.

Tendo sido nesse âmbito que

Algumas personalidades da elite local dão vida, em 1906, a um movimento com vista à criação de

²⁶ Inclusive tiveram que passar “a viver da renda das antigas propriedades ou a buscar trabalho assalariado na burocracia estatal ou nas empresas que se instalavam no território” (CABAÇO, 2007, p.168-169).

uma associação para a defesa dos interesses da comunidade negra. Sua primeira iniciativa é a criação de órgão de informação, *O Africano*²⁷, em cujo número experimental se traça as linhas programáticas do Grêmio Africano de Lourenço Marques (GALM²⁸), em formação (CABAÇO, 2007, p.170).

Ainda nas palavras do autor, o GALM tinha sido fundado exclusivamente por africanos da região, mas confluíam nele diferentes elementos da comunidade nativa urbanizada, entre elites mestiças e africanas, sendo que até alguns brancos colaboravam. Faziam parte indivíduos “de formação católica, presbiteriana, wesleyana, falantes de ronga, changane, português e inglês, funcionários públicos, trabalhadores oficinais, agricultores, etc., o que mostra bem a intensidade das relações sociais que então caracterizava a comunidade nativa” (ROCHA²⁹, *apud* CABAÇO, *idem*).

A partir deste momento, regista-se uma atividade associativa intensa, onde perfilam, de entre várias organizações, associações como as de classe (Associação dos Enfermeiros, a Associação dos Engraxadores, a Associação dos Barbeiros, a Associação dos Lavadores, etc.), de previdência, assistência, beneficência (por exemplo, a Caixa de Auxílio dos Pobres e a Mutualidade de Moçambique), culturais e recreativas (Associação dos Naturais, Associação Académica, e a Liga da Mocidade Africana) (NEVES, 2009).

²⁷ Fundado no ano de 1908, teve a sua edição de número 1 publicada em Janeiro de 1909. Suas preocupações centravam-se nas medidas discriminatórias, nas injustiças que se multiplicavam e nas exigências de reconhecimento dos direitos da comunidade negra e das elites locais. Este representou, durante alguns anos, uma força de pressão considerável e, sobretudo, um ponto de referência que acabaria por ter repercussões em todo o Moçambique, acabando, no entanto, por ser vendido à igreja católica, em 1918 (CABAÇO, *op. cit.*, p.171).

²⁸ Fundado em 1908, passou a designar-se Associação Africana, em 1938, e existiu até 1975, ano da independência de Moçambique. Cf. ROCHA, Aurélio A. N. **Associativismo e Nativismo em Moçambique**: o Grêmio Africano de Lourenço Marques (1908-1938). Dissertação de Mestrado em Economia e Sociologia Histórica. Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 1991.

²⁹ ROCHA, A. **Associativismo e Nativismo em Moçambique**: contribuição para o estudo das origens do nacionalismo moçambicano (1900-1940). Maputo: Promedia, 2002.

Todavia, o GALM, abreviadamente Grêmio Africano foi a primeira associação moçambicana protonacionalista³⁰. Era heterogeneamente constituído, como vimos o que terá precipitado divisões internas, que acabaram levando à sua cisão e consequente constituição de novas organizações, tais como o Conselho Nacional Africano e o Instituto Negrófilo, mais tarde Centro Associativo dos Negros da Colónia de Moçambique. Uma das principais motivações para estas cisões foram os conflitos com base nas diferenças raciais, onde os negros acusavam os “mulatos” (mestiços) de se apossarem da organização e de os quererem dominar (ZAMPARONI, 2000, NEVES, 2009).

Não obstante estas cisões terem causado algum enfraquecimento no Grêmio Africano, este se recompôs e seguiu lutando pela *causa africana*³¹, particularmente através do seu jornal *O Brado Africano*, fundado em 1918, em substituição de *O Africano*, que fora vendido à igreja católica nesse mesmo ano. Pelo papel que o Grêmio Africano desempenhou, através do seu jornal, como grupo de pressão e formador de opinião pública manteve-se como a principal e maior referência de luta cívica em Moçambique, na primeira metade do século XX, pelo menos até à 2ª Guerra Mundial.

Por outro lado, se é verdade que o movimento associativo ganhara ímpeto, não é menos verdade que este estava desprovido de uma consistente base social e de um poder real. Uma situação que, associada à morte de João Albasini³², figura carismática e grande dinamizador das ações do Grêmio e d'O Brado Africano, e à introdução da censura, com a implantação do Estado-Novo (a partir de 1933) em Portugal, foi gradualmente enfraquecendo e marginalizando o movimento (CABAÇO, 2007).

Também é verdade que a emergência deste movimento associativo não estava ancorada em nenhuma ideia de conquista de independência, uma vez que suas lideranças acreditavam na

³⁰ Compreende o período histórico de emergência de um discurso que se distingue pelo seu triplo carácter fragmentário (no pensamento e na ação), descontínuo (na temporalidade) e ambivalente (no seu posicionamento face ao sistema colonial) (DE ANDRADE, 1998).

³¹ Neves, a partir da leitura de *O Brado Africano*, considera que a “causa africana” assentava sobre três pilares, nomeadamente, educação, justiça e trabalho (NEVES, 2009, p.185).

³² Um dos dois irmãos Albasini, fundadores dos jornais *O Africano* e *O Brado Africano*.

possibilidade de democratizar as práticas coloniais, acabando com a discriminação baseada na raça. Entretanto, se o projeto inicial desses movimentos não eram as independências, estes acabaram, conforme Neves, por se constituir em ponte que levaria aos movimentos nacionalistas, que lutariam pela independência da Nação Moçambicana (NEVES, 2009).

Na sequência, e das experiências saídas da segunda Guerra Mundial, ocorrem os passos que levariam à transição do protonacionalismo ao nacionalismo. O desfecho deste conflito originou uma situação internacional favorável, sobre a qual as colônias ergueram as suas aspirações de liberdade e autodeterminação que até então se encontravam pisoteadas e sufocadas pela constelação imperialista. Criou-se uma conjuntura que permitiu o aparecimento de variados fatores, cuja combinação fortaleceu o pensamento nacionalista. Segundo Cabaço (2007, p.390),

Foi pela maturação da experiência sofrida, pelo estudo e reflexão da própria história ouvida dos mais-velhos, pelo conhecimento direto e indireto de quanto ocorria noutras paragens, mas, sobretudo do agravamento constante da segregação e da violência colonialistas que as novas gerações do pós-guerra foram estruturando um pensamento nacionalista.

O movimento associativo aparece renovado e desempenhando um papel importantíssimo na mobilização e articulação dos diversos agentes. Ressaltar o papel da Casa dos Estudantes do Império (CEI), fundada em 1944, em Lisboa, e do Núcleo dos Estudantes Secundários Africanos de Moçambique (NESAM), fundado em 1949. A CEI, fundada pelo governo português visando controlar os estudantes das colônias na metrópole, acabou se transformando num importante instrumento de discussão, debate e concertação política nacionalista entre estes estudantes na metrópole e entre estes e seus homólogos nos territórios de origem. De entre os moçambicanos que por lá passaram, referência a Marcelino dos Santos, que, entre outros cargos, foi presidente da Assembleia Popular (atual Assembleia da República), da primeira República (socialista). O NESAM, por seu turno, deu um grande contributo na divulgação dos ideais nacionalistas, tendo parte de seus membros acabado por integrar a formação política unificada que seria constituída em 1962, a FRELIMO.

Para além da comunidade académica interna e na diáspora, a efervescência nacionalista alcançou os emigrantes moçambicanos que tinham se fixado nos países vizinhos, fugindo dos malefícios da colonização. Nesses países, tais como Tanzânia (na altura Tanganyka), Quênia (ou Kenya), Rodésia (atual Zimbabwe) e Niassalândia (atual Malawi), beneficiando de um ambiente sociopolítico favorável (as colônias britânicas estavam ascendendo à independência na década 1960) do que em Moçambique, os emigrantes, organizados em associações de trabalhadores, constituíram organizações políticas, auxiliados pelas organizações nacionalistas locais.

Foi assim que, em 1959, foi fundada a Mozambique African National Union (MANU), com o apoio da Tanganyka African National Union (TANU³³); no mesmo ano é criada a União Democrática Nacional de Moçambique (UDENAMO 1960), na Rodésia, com o incentivo da Zimbabwe African People's Union (ZAPU) e; em 1961, é fundada a União Nacional de Moçambique independente (UNAMI), na Niassalândia, com o apoio do Malawi Congress Party (CABAÇO, 2007, HEDGES; CHILUNDO, 1999). Entretanto, estas organizações políticas recém-criadas possuíam bases sociais e étnicas diferentes, estando, por isso, orientadas para uma perspectiva de nacionalismo regional, cuja prioridade era a libertação do espaço geográfico correspondente aos limites representativos dos respectivos grupos étnicos. Por outro lado,

Nenhuma das organizações tinha um programa elaborado que visasse a concretização da luta contra a repressão político-militar portuguesa, em Moçambique. [...] Desta forma, nos finais de 1961, a fase de avanço da luta anticolonial tratava, não meramente da unificação dos movimentos, mas de construção de um programa e de um aparelho político, capazes de derrubar a forma específica do colonialismo em Moçambique (HEDGES; CHILUNDO, 1999, p.249).

A compreensão da necessidade de congregar esforços contra o inimigo comum, o imperialismo colonial, deu lugar ao processo de unificação das três organizações políticas. Não foi um processo fácil, no entanto, acabou por se concretizar, sob o patrocínio da Conferência das Organizações Nacionalistas das Colónias Portuguesas (CONCP), de

³³ Era composto por emigrantes no Tanganyka (atual Tanzânia), na ilha de Zanzibar e no Kenya (Quênia).

Julius Nyerere e outros. Constituiu-se um comité de unificação, em Janeiro de 1962, em Dar-es-Salam, dirigido por Uria Simango, quadro dirigente da UDENAMO³⁴. Em 25 de Junho do mesmo ano formalizou-se a unificação, criando-se a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), que elegeu Eduardo Mondlane como seu primeiro presidente³⁵, o qual viria a ser assassinado em 03 de Fevereiro³⁶ de 1969.

A unificação é caracterizada como tendo sido um processo de convergência das mais diversas experiências, juntando as vivências rurais dos emigrados e refugiados, com as da modernidade urbana (peri-urbana, intelectuais e estudantes internos e da diáspora, exilados, trabalhadores, pequenos comerciantes, religiosos, etc.) (CABAÇO, 2007). Dois anos após a unificação (1964) começaria a luta armada de libertação de Moçambique, a qual apenas terminaria dez anos depois, em 1974, com o golpe de Estado, a 25 de Abril desse mesmo ano, na metrópole.

1.4 A PRIMEIRA REPÚBLICA E A OPÇÃO SOCIALISTA

Como mencionamos, a FRELIMO, organização que liderou a luta de libertação nacional, nasceu a partir da unificação de três organizações políticas, de bases sociais e étnicas distintas, com objetivos políticos também distintos. Entretanto, um objetivo central comum, a negação da estrutura colonial e do seu capitalismo explorador, os aglutinou, dando origem à FRELIMO. O objetivo que deu existência à FRELIMO era uma das poucas, se não a única certeza, que havia no seio da organização. Tudo o resto era caracterizado por dúvidas, incertezas e muitas diferenças, algo que veio a refletir-se nos vários e sucessivos conflitos internos pelos quais a organização passou, principalmente durante a luta de libertação. Estas dúvidas e incertezas podem se consubstanciar nas palavras de Marcelino dos Santos, ao afirmar que “A plataforma ideológica quando a FRELIMO foi criada em 1962 era

³⁴ Esta organização, tida como a que era ideologicamente mais moderna comparativamente às outras, foi a que assumiu em especial o processo de unificação, sendo que um dos seus dirigentes, Marcelino dos Santos, também era membro da comissão executiva da CONCP.

³⁵ CERVELLÓ, J. S. **A Lenta Coesão do Nacionalismo.**

³⁶ Esta data foi declarada como dia dos heróis nacionais e feriado nacional, sendo comemorada todos os anos.

apenas opor-se à opressão colonial e defender a independência nacional. Nada mais” (EGERO, 1992, p.23).

Por outro lado, um dos vários momentos de cristalização das diferenças no seio da organização aconteceu no momento das divergências havidas sobre que modelo socioeconômico deveria ser adotado na administração das zonas libertadas³⁷. Até porque, desde a sua fundação, a FRELIMO teve que conviver com estas diferenças, as quais originaram “dois polos” dentro da organização, por um lado, os chamados “revolucionários”, por outro, os chamados “reacionários” o que, para a FRELIMO, só se explica porque havia nas suas fileiras elementos com vocação capitalista, o que desencadeou uma luta cerrada, ideológica e política na organização (FRELIMO, 1977). Abrahamsson e Nilsson³⁸ (1994, *apud* LUIS, 2005, p.26) revelam, então, que,

Uma questão concreta que se tornou decisiva [...] era a maneira como se devia manusear o excedente da produção agrícola da população e como se deveria ter acesso aos bens de consumo. Os revolucionários argumentavam que a produção dos bens alimentares, para além do que os camponeses necessitavam para a sua própria sobrevivência, devia ser coletiva. Este excedente de produção deveria financiar as necessidades de guerra e ser dividido após decisão tomada coletivamente. A Frelimo devia trazer os bens de consumo para as zonas libertadas. As forças moderadas eram de opinião que nas zonas libertadas devia haver um sistema comercial privado, que comprasse os excedentes dos camponeses em troca de bens de consumo. Quando alguns membros da Frelimo começaram a organizar uma rede comercial própria nas zonas libertadas verificou-se uma cisão que pôs os revolucionários e nacionalistas da Frelimo uns contra os outros. O grupo revolucionário saiu vencedor nas lutas internas sobre esta questão

³⁷ “Territórios com grande implantação social e política dos guerrilheiros da FRELIMO e onde a administração portuguesa tinha deixado de exercer funções devido à guerra” (MOSCA, 2002, p.113).

³⁸ ABRAHAMSSON, H.; NILSSON, A. **Moçambique em Transição**: um estudo de história de desenvolvimento durante o período 1974 -1992. Maputo, Moçambique: CEGRAF, 1994.

política decisiva. Parte da falange vencida deixou a Frelimo e voltou a Moçambique e aos portugueses aí residentes. [...]. Outros permaneceram no exílio em diferentes países da África, Europa e América do Norte.

As experiências vividas na trajetória da luta armada foram dando forma, como diria Cabaço, à silhueta de uma nação que se buscava estabelecer. Segundo este autor, “com a consolidação da luta de libertação, o nacionalismo ganhou uma dimensão social e ao objetivo da independência se associou o da *transformação da sociedade moçambicana*” (CABAÇO, 2007, p.417). Isso implicava a necessidade de negação da estrutura que tinha dado origem à luta, ou seja, a sociedade capitalista colonial. As referências teóricas mais próximas de um modelo de sociedade contrário ao capitalismo colonial, que pudesse permitir ao povo assegurar os seus próprios destinos remetiam ao socialismo. Nas palavras deste autor (*idem*, p.420),

Foram, contudo, as desigualdades sociais, a violência, os abusos, a iniquidade na distribuição de renda e benefícios e a exploração do sistema colonial que, criando um sentimento de revolta e uma sede de justiça, constituíram os fatores decisivos na opção dos guerrilheiros. A prática da luta armada implicava um profundo envolvimento com os camponeses, uma íntima relação do pensamento nacionalista com a vida do povo, a consolidação da consciência de sua miséria, mas também de sua criatividade e suas capacidades de sobrevivência perante situações tão difíceis.

O resultado foi que as dúvidas e incertezas, do começo da luta armada, foram se clarificando cada vez mais, com o evoluir do tempo, o que pode ser testemunhado pelas palavras de Mondlane³⁹, quando afirma:

Uma base comum que todos tínhamos quando formamos a FRELIMO era o ódio ao colonialismo, a *necessidade de destruir a estrutura colonial e impor uma nova estrutura*

³⁹ Entrevista concedida a Aquino de Bragança, em 1968, depois do II congresso da FRELIMO.

social [...] mas, que tipo de estrutura social, ninguém sabia. Alguns sabiam, tinham ideias teóricas, mas mesmo esses foram transformados pela luta. Há uma evolução do pensamento que se operou durante os últimos 6 anos que me pode autorizar, que eu me autorizo a mim mesmo concluir, que a FRELIMO é, realmente, muito mais socialista, revolucionária e progressista, do que nunca, e a tendência agora é mais e mais em direção ao socialismo do tipo marxista-leninista (BRAGANÇA; WALLERSTEIN, 1978, *apud* CABAÇO, 2007, p.417-418, grifo nosso).

Sendo que, alguns fatores exógenos também contribuíram para a opção dos então combatentes nacionalistas. De entre eles, está a leitura de textos sobre a guerra revolucionária, em particular os livros de Mao Tse Tung e do general vietnamita Nguyen Giap⁴⁰ e, ainda, a conjuntura internacional, dominada pela guerra-fria.

Embora os países ocidentais não apoiassem formalmente o sistema colonial, mantinham uma posição ambígua em relação à “especificidade luso-tropical”, útil à sua confrontação com o bloco Leste. Parceiros de Portugal na NATO, OS Estados Unidos e os países europeus recusaram apoio militar às lutas armadas de libertação e se limitavam a autorizar ações de ajuda humanitária por organizações não oficiais [...] o apoio logístico para a guerra e o treino militar eram concedidos exclusivamente pelos países socialistas, pelo comitê de descolonização da OUA (cujo armamento oferecido era originário também dos países socialistas) e pela Tanzânia (CABAÇO, *idem*, p.419-420).

O laboratório dessa nova sociedade⁴¹, transformada e livre de todos os valores e práticas ruins do capitalismo colonial foram as zonas libertadas. Adam⁴² (1997, *apud* CRUZ E SILVA, s/d) lembra-nos que,

⁴⁰ “Essas leituras inspiraram a elaboração da FRELIMO sobre sua realidade e, eventualmente, suscitarão o interesse pela leitura de outros teóricos marxistas” (CABAÇO, 2007, p.418).

⁴¹ Contudo, para a FRELIMO, a necessidade de transformação não era apenas da sociedade, os Homens precisavam também de se transformar, transformar as

A sua forma de organização é uma ilustração dos esforços tentativos feitos pela Frente de Libertação de Moçambique para criar uma alternativa à sociedade colonial, com uma economia sem ‘exploração do homem pelo homem’, com formas coletivas de produção e de comercialização e a implantação de bases democráticas.

Uma democracia que se pretendia popular, com o povo exercendo o poder. Assim, o poder popular era exercido de forma direta, através da realização regular de reuniões populares, onde se discutia os problemas e se apontavam coletivamente as soluções. Com tais práticas, as pessoas aprendiam a trocar experiências, a tomar consciência dos seus interesses, dirigindo, eles próprios, a sua vida. Era o aprendizado do exercício do poder pelo povo que, no processo, gerava o embrião do Estado popular, que seria implantado no pós-independência (FRELIMO, 1977). Efetivamente, a primeira Constituição de Moçambique independente, de 25 de Junho de 1975, data da independência nacional, estabelece, no artigo 2º, que,

A República Popular de Moçambique é *um Estado de democracia popular*, em que todas as camadas patrióticas se engajam na construção de uma nova sociedade, livre da exploração do homem pelo homem. Na República Popular de Moçambique *o poder pertence aos operários e camponeses*, unidos e dirigidos pela FRELIMO, e *é exercido pelos órgãos do poder popular* (CRPM⁴³, 1975, grifo nosso).

Nesse sentido, a Constituição estatui, no artigo 37º, que a Assembleia Popular é o órgão supremo do Estado e o mais alto órgão legislativo da República Popular de Moçambique (*ibidem*). Entretanto, seria na revisão constitucional de 1978 que os órgãos do poder popular

mentes corrompidas e colonizadas, dando origem a um “Homem Novo” e moderno.

⁴² ADAM, Y. **Evolução das estratégias para o desenvolvimento no Moçambique pós-colonial**. In: D. SOGGE (ed.). Moçambique: perspectivas sobre a ajuda e o sector civil. Amsterdam: Frans Beijgaard, 1997, p.1-14.

⁴³ Constituição da República Popular de Moçambique.

passariam a vigorar em todos os escalões da estrutura político-administrativa do Estado, através das assembleias do povo⁴⁴. Assim, segundo o artigo 37º (LEI 11/1978), as Assembleias do povo são os órgãos superiores do poder de Estado em cada escalão⁴⁵, sendo que, elas materializam, na realização de suas atividades, a unidade de decisão, execução e controlo a todos os níveis (CRPM, 1975). E, acrescenta, no artigo 38º, que os órgãos executivos subordinam-se às Assembleias do povo do respectivo escalão e prestam-lhes contas das suas atividades (*ibidem*).

Esta revisão constitucional era a consequência das decisões emanadas do III congresso da FRELIMO, ocorrido em 1977, as quais estavam buscando responder às constatações que o Comitê Central deste partido tinha feito, na reunião havida em Fevereiro de 1976⁴⁶. O congresso reafirmava a necessidade de completar a destruição do aparelho de Estado colonial-capitalista, acelerando a criação de novos órgãos do Poder estatal no nível do distrito e da localidade (FRELIMO, 1977).

A destruição do aparelho de Estado colonial e a massificação do poder popular já vinham sendo realizados desde o período de transição (1974-1975), com o banimento das autoridades tradicionais e sua substituição por organizações populares de base, como os grupos dinamizadores (vide explicação nos parágrafos seguintes). Como a administração colonial tinha se apoiado, em grande parte de sua gestão, nas lideranças tradicionais (nas áreas indígenas), as quais, conforme

⁴⁴ Assembleia popular do nível central, Assembleia popular do nível provincial e Assembleias do povo dos níveis distrital, de cidade e de localidade. As Assembleias são constituídas por deputados eleitos pelo povo, artigo 40º (LEI 11/78).

⁴⁵ As Assembleias do povo são o órgão supremo do poder de Estado democrático popular na República popular de Moçambique e, através destas, as massas, guiadas pelo partido, estudam e resolvem os seus próprios problemas. As Assembleias provinciais e distritais reúnem-se ordinariamente, três em três meses, as da cidade têm reuniões ordinárias bimensais e as de localidade tem suas reuniões ordinárias mensalmente (LEI 11/78).

⁴⁶ A FRELIMO admitira que o poder da aliança operário-camponesa não estava se manifestando no nível do aparelho de Estado, tendo, por isso, decidido que, para a materialização do *Poder Popular Democrático, Democracia Popular e aliança operário-camponesa*, o órgão supremo do Estado, em cada escalão, da província à base, era uma assembleia representativa das massas trabalhadoras, militantes e combatentes e que os órgãos executivos se subordinavam, em cada escalão, às assembleias do seu escalão (CORRÊA; HOMEM, 1977).

vimos desempenharam papel importante na gestão das comunidades, no período pré-colonial e durante a colonização, para a FRELIMO, estas eram a “personificação do mal”, pelo que deveriam ser banidas. Para além de que elas seriam incompatíveis⁴⁷ com a sociedade moderna e baseada no poder popular que se começava a implantar. Assim,

[...] nos primeiros anos da revolução moçambicana, a Frelimo banuiu as autoridades tradicionais e religiosas, numa tentativa de mudar radicalmente a estrutura governativa herdada da época colonial. As elites locais e as estruturas de poder associadas à administração colonial foram fortemente estigmatizadas e as múltiplas práticas que se reafirmavam como tradicionais⁴⁸ banidas da esfera pública, a exemplo do que tinha acontecido nalguns países vizinhos. *Para substituir o vácuo de poder criado pela abolição da condição de autoridade tradicional, e a partir das propostas avançadas pela Frelimo durante a luta armada, constituíram-se, ainda durante o período de transição, grupos dinamizadores.* Esta forma de *organização popular de base*, que nunca conheceria uma formatação jurídica formal, foi tomando corpo em instituições públicas, em fábricas e em empresas, em escolas e bairros residenciais. Considerados os embriões de *novas formas de poder popular* a partir da base, o acesso a membro do grupo dinamizador estava vedado a todos os que fossem considerados ‘comprometidos’ com as instâncias de poder da época colonial (o que excluía, pelo menos formalmente, a possibilidade de os régulos poderem participar destas estruturas) [...] Esperava-se que os grupos dinamizadores, fortemente partidarizados e ligados a organizações da Frelimo, introduzissem a ‘nova’ história política e as prioridades políticas do novo governo

⁴⁷ Alegadamente porque eram feudais, obscurantistas e retrógradas.

⁴⁸ “Práticas como o recurso a médicos tradicionais, as cerimónias de pedido de chuvas e os rituais de combate a pragas agrícolas foram consideradas obscurantistas, e, como tal, fortemente desencorajadas” (MENESES, 2009, p.26).

a todos os cidadãos moçambicanos (MENESES, 2009, p.26, grifo nosso).

Importa ressaltar que os grupos dinamizadores (GDs), ainda recorrendo a Meneses (*idem*), eram constituídos por dez membros eleitos pela assembleia de residentes, sendo liderados por um secretário e por um assistente de secretário. Um dos critérios de eleição era idoneidade dos candidatos, onde aqueles que fossem conotados com práticas descritas como *reacionárias* ou *obscurantistas* eram recusados (*ibidem*). Devido à extrema diversidade de atuação dos membros destes grupos (na altura ainda designados por comitês do partido), além de usarem metodologias e estratégias contrárias aos propósitos da FRELIMO, esta decidiu pela obrigatoriedade de formação dos membros dos GDs, de maneira a garantir uma atuação mais uniforme e controlada destas organizações. Isto aconteceu em Fevereiro de 1975, em uma reunião geral dos Comitês Distritais do partido (MENESES, 2009). Os GDs desempenharam múltiplas funções, incluindo muitas das funções que eram realizadas pelas autoridades tradicionais, como a gestão de questões sociais, mediação de conflitos, policiamento, administração e regulação (*ibidem*).

Na sequência das transformações que estavam em curso, a FRELIMO decidiu também no seu III congresso, por força das circunstâncias⁴⁹, transformar-se em Partido político de *Vanguarda Marxista-Leninista*⁵⁰, cuja missão era “liderar, organizar, orientar e educar as massas, visando destruir as bases do capitalismo e construir

⁴⁹ A posição neutral que Moçambique procurou seguir em relação aos dois blocos (ocidente e leste) no âmbito da guerra fria, foi mal interpretada pelos dois lados, tendo prejudicado o país. O ocidente entendia que Moçambique era um país de regime marxista-leninista, por isso, objeto de boicote, por outro lado, o leste entendia que o país não era nada comunista, nem socialista, recebendo, por isso, tratamento desfavorável dos seus parceiros do leste. Moçambique assumia um estatuto interessante sob o ponto de vista de sua afirmação, mas muito incomodo sob o ponto de vista da sua capacidade de angariar o apoio necessário para responder à situação concreta que vivia (SAÚTE, 2010).

⁵⁰ “E quando essa opção se fez, no movimento nacionalista, o desenvolvimento lógico daquilo que tinha levado à independência, é interrompido, há uma quebra de continuidade. Este partido deixa de ser o partido de todos aqueles que lutavam pela construção de um país livre, a dominação estrangeira como plataforma máxima, todos esses foram alijados da prática política. deixamos, de repente, de ser um partido de massas para sermos um partido de quadros. E foi-se criando um vazio à nossa volta” (SAÚTE, 1998, *apud* SAÚTE, 2010, p.34).

uma sociedade socialista” (CRUZ E SILVA, s/d). Simultaneamente, “criaram-se também os *movimentos democráticos de massas*⁵¹ para enquadrar os trabalhadores, as mulheres, a juventude, organizações criadas de *cima para baixo* sob a tutela e orientação do Partido” (*ibidem*). Era a consumação da fusão da FRELIMO com o Estado, dando origem ao partido-Estado, único guardião de todos os interesses da emergente nação moçambicana. O Estado torna-se o centro do processo político (LOURENÇO, 2005), sendo que o acesso a este apenas seria possível via partido FRELIMO, consolidando desta forma o “centralismo democrático⁵²,” (FRELIMO, 1980) do regime em construção.

As organizações sociais de base, que, a partir de 1979, passam a incluir também os grupos dinamizadores, transformaram-se na extensão do partido e do Estado dentro da sociedade, funcionando como canais de mobilização popular e como mecanismos de exercício do poder popular, de forma direta, através de suas atividades, e também indiretamente, por via de sua participação ativa no processo de eleição dos representantes do povo para diversos órgãos representativos, tais como a Assembleia popular e as Assembleias do povo. Meneses (2009, p.27) esclarece que,

Apesar de ter sido decidida a separação entre as funções do partido no nível de base (células do partido) e as funções dos grupos dinamizadores (s/a, 1979), a promiscuidade entre os grupos dinamizadores e as células do partido Frelimo saiu reforçada. Por exemplo, os secretários de bairro (uma figura cada vez mais relevante no nível local) acumulavam simultaneamente tarefas políticas (responsável do partido no bairro) e administrativas.

⁵¹ “Como a Organização da Mulher Moçambicana (OMM), Conselhos de Produção (mais tarde transformados em sindicatos), etc. Grupos de vigilância popular foram também constituídos na altura para apoiar o trabalho dos grupos dinamizadores” (MENESES, 2009, p.26).

⁵² Princípio mais importante de organização e funcionamento do aparelho de Estado, derivado dos Estatutos da FRELIMO. Combina centralismo e democracia. Sua essência reside no fato de um centro único, gozando da confiança dos militantes e das massas em geral, dirigir o conjunto das organizações do partido. É neste princípio que assentava o princípio de direção e planificação unitárias da economia e da atividade social do Estado.

Ainda segundo a observação desta autora, na prática este sistema significava que o partido era o grande defensor do Estado, indicando também que o poder das assembleias populares locais eleitas, às quais em teoria o governo deveria prestar contas, era muito limitado e tênue (MENESES, 2009). Por seu turno, Buendia (1999), argumenta, por exemplo, que o acúmulo de funções pelos grupos dinamizadores criou muita confusão nas diversas instituições estatais, nas unidades de produção e nas escolas, uma vez que não havia clareza sobre o que era de competência do grupo dinamizador e o que era de responsabilidade das direções daquelas instituições. A figura de secretário de bairro prevalece na atual estrutura político-administrativa e continua exercendo, além de funções políticas, algumas funções de natureza administrativa.

Para a FRELIMO não havia alternativa para promover as gigantescas ambições de transformação estrutural da sociedade pós-colonial⁵³ a não ser pela via do próprio Estado⁵⁴. Dai ter se apossado deste, chamando a si a responsabilidade de mobilização, organização e direção da sociedade e do Estado em si, numa perspectiva de centralização, que a própria FRELIMO defende nos seguintes termos,

A vitória na luta contra o imperialismo e a reação interna e pelo lançamento da base material do socialismo obriga à planificação dos passos a dar em cada momento, com base numa direção central. Esta é a razão principal porque o Estado tem que centralizar o poder (FRELIMO, 1980, p.153).

Isto implicava não apenas a centralização do poder, mas também a exclusividade de seu exercício pela FRELIMO, razão pela qual esta se assumiu como a única força dirigente do Estado e da sociedade, sendo,

⁵³ Destruir completamente o aparelho de Estado colonial, substituindo-o por um novo, assente numa sociedade moderna, construir uma moçambicanidade baseada na unidade nacional, acabar com o subdesenvolvimento em dez anos (, eliminando, por conseguinte, as distorções económicas e sociais (frutos da dominação colonial) (FRELIMO, 1977).

⁵⁴ O partido usa o Estado como instrumento para a realização da sua política revolucionária, assim, o partido traça as linhas fundamentais de desenvolvimento em todas as esferas da vida da sociedade e controla sua execução (FRELIMO, 1980).

nesse contexto, que a opção por uma economia centralmente planificada se tornou um imperativo. Segundo Mazula (1995, p.156),

Nas condições econômicas, sociais, e políticas em que a FRELIMO encontrou o país, era inevitável a opção por um partido único, capaz de mobilizar e congregar, à volta de si, toda a sociedade, de coordenar as ações de arrancada para a reconstrução nacional e garantir estabilidade do país.

Desta leitura, pode-se depreender que o nível de centralização do poder pelo partido FRELIMO, que caracterizou o Estado moçambicano, até à introdução do liberalismo político e econômico, através da revisão constitucional de 1990, limitou de certa forma a concretização efetiva da democracia popular, aonde o povo exercesse o poder de fato. Além de o partido exercer influência direta sobre todos os órgãos do Estado⁵⁵ (NEWITT, 1997), este se tornou em fonte do poder dominante e superior, o qual é exercido de cima para baixo (EGERO, 1992), tanto no nível central, como local⁵⁶. Recorrendo à fala de Nguiraze, “a expressão *Poder Popular*, bastante usada pela Frelimo, sintetizou o fenômeno da participação sem envolvimento no cotidiano concreto” (NGUIRAZE, s/d). Ou, nas palavras de Faria e Chichava (1999, p.3),

Não obstante a administração moçambicana consagrar ou potenciar alguma descentralização pela divisão administrativa em províncias, distritos e postos administrativos, *funcionando supostamente com base no poder popular, essa descentralização nunca funcionou de facto. O poder de decisão cabia em última instância ao*

⁵⁵ Incluindo as instituições de representação política.

⁵⁶ Gonçavel, sobre a FRELIMO, afirma: “[...] nesse ambiente de massas, o secretário da célula local era a peça central por onde gravita todo o processo de tomada de decisões. Os secretários e os demais membros da célula também exerciam um papel de controle sobre até que ponto os responsáveis administrativos, estavam em sintonia com a política e os objetivos do partido no seu local de trabalho. Este sistema de participação na tomada de decisões era extensivo até para as forças armadas, onde o lema era de que os nossos oficiais têm que ser vermelhos por dentro, vermelho bom, quando a Frelimo ainda iludia-se de ser vermelha” (GONÇAVEL, entrevista em 31/05/2010, *apud* NGUIRAZE, s/d).

partido único, cuja estrutura era já em si muito centralizadora (grifo nosso).

Foi em meio a esse ambiente de centralização que o regime se viu forçado a introduzir reformas, encaminhando-se para a liberalização política e econômica, conforme veremos em seguida.

1.5 DO SOCIALISMO AO LIBERALISMO POLÍTICO E ECONÔMICO

O projeto revolucionário da FRELIMO, de implantação de um Estado socialista, baseado numa economia centralmente planejado, enfrentou, desde o primeiro momento, várias adversidades, tanto de ordem interna como de ordem externa, alguns dos quais foram já discutidos neste trabalho. O fato de Moçambique ter ascendido à independência no contexto da guerra fria e ter tomado a opção socialista como a via para a construção e desenvolvimento do novo país aumentou os desafios que se punham ao jovem Estado, na busca por seus objetivos. “A opção marxista anunciada pela FRELIMO trouxe desconforto para o Ocidente, pois a ameaça à sua zona de influência política era clara” (TAIMO, 2010, p.102).

De fato, logo após a conquista da independência, Moçambique condenou todas as formas de colonização, de exploração e de opressão do homem pelo homem, que ainda prevaleciam no mundo. Nos países vizinhos, a Rodésia (atual Zimbabwe) e a África do Sul estavam sob os governos de minoria branca⁵⁷, vigorando neste último país a *apartheid*. Foi nesse espírito que o país declarou apoio total e incondicional às lutas pela libertação dos dois países. Na sequência, Moçambique aderiu às sanções das Nações Unidas contra a Rodésia, fechando as fronteiras entre os dois países⁵⁸, por um lado, por outro, começou a abrigar os movimentos que lutavam pela libertação, tanto na Rodésia, quanto na África do Sul (CRUZ E SILVA, s/d; TAIMO, 2010). Em resposta, o governo da Rodésia ajudou a criar, financiar, equipar e treinar uma força

⁵⁷ Eram ambos aliados do Ocidente, na disputa por zonas de influência na parte da África Austral.

⁵⁸ A Rodésia (atual Zimbabwe), sendo dependente dos portos moçambicanos, especialmente do porto da cidade da Beira, para a recepção de combustível, assim como para o escoamento de seus produtos, ressentiu-se desta medida (TAIMO, 2010).

de desestabilização⁵⁹, que ficou conhecida como *Mozambique National Resistance* (MNR⁶⁰), atualmente RENAMO (Resistência Nacional Moçambicana), cujas primeiras ações se deram em 1976, começando uma guerra⁶¹ que apenas terminaria em 1992, com a assinatura do Acordo Geral de Paz, entre a FRELIMO, partido no poder, e a RENAMO (SAÚTE, 2010; CRUZ E SILVA, s/d; TAIMO, 2010).

O ambiente externo hostil, associado a várias questões internas, entre fatores naturais e erros e equívocos nas opções políticas e estratégicas de desenvolvimento do país⁶², *podaram as asas* do ambicioso projeto revolucionário da FRELIMO, que viu o país mergulhar, muito rapidamente, numa situação de falência, sobretudo a partir do começo da década de 1980. Por exemplo, a estratégia seguida pelo Estado no setor agrícola, assumido como a base do desenvolvimento do país, não estava sendo satisfatória, os resultados não apareciam. Segundo Adam (1997, *apud* CRUZ E SILVA, *idem*),

As medidas económicas preconizadas pelo Estado tinham marginalizado os camponeses familiares a favor do desenvolvimento de uma agricultura mecanizada, destruindo assim o sistema que havia garantido a maior parte da produção para

⁵⁹ Mas, também, tanto a Rodésia, quanto a África do Sul, invadiram e bombardearam partes do território moçambicano, a pretexto de estarem perseguindo os movimentos que lutavam nos seus países (*ibid.*).

⁶⁰ Após a independência da Rodésia, estas forças mudaram suas bases para a África do Sul, acolhidos pelo governo minoritário branco, de onde se desenvolveram e ampliaram as suas intervenções (CRUZ E SILVA, s/d).

⁶¹ Saúte (2010) refere que, para Geffray, a guerra teria sido alimentada também das rupturas políticas e sociais internas das sociedades rurais moçambicanas e que o fato de Moçambique independente transmitir um sentimento de unidade entusiástica, rara e fascinante, terá levado ao equívoco dos dirigentes revolucionários, que não intuíram no interior da sociedade o seu caráter diferenciado e amalgamaram-na num processo cuja expressão era provavelmente lídima. Por outro lado, para Meneses (2009, p.30), “a ausência de reconhecimento dos objetivos e projetos das comunidades locais pelo moderno Estado moçambicano constitui uma das razões que esteve na origem do longo conflito armado que marcou o país por mais de uma década”.

⁶² A FRELIMO, no seu IV congresso, realizado em 1983, reconheceu alguns desses erros, como a centralização excessiva das decisões e persistência “nas estruturas estatais de métodos que marginalizam o povo na solução de problemas económicos e sociais” (FRELIMO, 1983, p.28).

consumo interno e uma parte da produção para exportação deste país.

As necessidades do país aumentavam a cada dia e a capacidade de resposta por parte do Estado se encaminhava no sentido inverso (decrescia). A guerra estava aumentando de intensidade, havia registo de seca, os termos de troca do país degradavam-se brutalmente, a dívida externa e interna do país crescia muito e o país não estava conseguindo reunir divisas para honrar com os seus compromissos. Ocorrem situações de fome, o mercado formal quebrou e deu lugar ao mercado negro. Eram sinais alarmantes de uma crise econômica e social gravíssima, o que fez com que as pressões internas por mudanças nas políticas da FRELIMO aumentassem (CRUZ E SILVA, s/d). “No seio do partido no poder surgem vozes clamando pela necessidade de reforçar a política externa, de ter *mais amigos e menos inimigos*” (TAIMO, 2010, p.105).

Por outro lado, as relações com o bloco socialista não estavam se encaminhando da melhor maneira. Por duas ocasiões, Moçambique viu sua candidatura a membro do COMECON⁶³ recusada, sob a alegação de que não era socialista, o que o impediu de aceder a recursos necessários para fazer face às exigências que se lhe impunham, nos campos socioeconômico e militar (*ibidem*). Esta situação seria agravada pela implementação da perestroika⁶⁴, por Mikhail Gorbachev⁶⁵.

Em 1983, a FRELIMO realizou o seu IV congresso, onde, mediante os sinais evidentes do desmoronamento da estratégia socialista, a burguesia nacional⁶⁶ aproveitou para colocar maior pressão no partido para que optasse pela liberalização (MAZULA, 1995). No

⁶³ Fundado em 1949, pelo bloco socialista, em resposta ao Plano Marshall, o Conselho de Ajuda Econômica Mútua, visava a cooperação econômica, científica e técnica entre os países membros, tendo sido extinto em 1991.

⁶⁴ Representava um conjunto de reformas que significariam a reestruturação das políticas e estratégias da União Soviética, decididas no 27º Congresso do Partido Comunista da URSS, em 1986. Uma das questões principais da *Perestroika* era a redução dos gastos na defesa, o que implicaria a retirada da União Soviética do Afeganistão (onde ocupava há 10 anos), negociação com os Estados Unidos para a redução de armamento e a não interferência nos assuntos internos de outros países comunistas.

⁶⁵ Secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética, 1985-1991.

⁶⁶ Formada a partir dos privilégios do poder político e do prestígio daí decorrente, aliada a grupos econômicos internacionais com interesse em um país liberalizado (MAZULA, 1995).

final do congresso era confirmada a inevitabilidade da mudança, o partido tinha sido forçado a reformular as estratégias de desenvolvimento, tendo sido nessa base que iniciaram os contatos formais com o FMI e o Banco Mundial, em 1984, com vista à adesão do país às instituições de Bretton Woods, a qual viria a se concretizar dois anos depois, em 1986⁶⁷. Na sequência destes acontecimentos, Moçambique vai assinar, ainda em 1984, o Acordo de Nkomati⁶⁸ com a África do Sul, numa tentativa de cortar os apoios da África do Sul à RENAMO. Contudo, os primeiros sinais de viragem política tinham sido dados em 1982, quando “o governo começou a *cortear* os Estados Unidos e a fazer a sua *viragem para o Ocidente*” (HANLON⁶⁹, 1997, *apud* CRUZ E SILVA, s/d).

A consequência da adesão de Moçambique ao FMI e ao Banco Mundial foi ter o país intervencionado em 1987.

Visando reverter as tendências negativas do crescimento económico através de um reajustamento estrutural, em 1987 é introduzido o Programa de Reabilitação Económica (PRE) e em 1990 o Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES). O programa de ajustamento estrutural é um pacote que envolve o livre comércio, a desregulamentação e a privatização. O governo liberalizou os preços, praticamente terminou a sua gestão do mercado, cortou o seu

⁶⁷ Moçambique não reunia condições que o permitissem ter acesso aos fundos do FMI e do Banco Mundial, tendo contando com importante apoio de Ronald Reagan e Margareth Thatcher. O apoio dos Estados Unidos estava enquadrado na sua política de “engajamento construtivo” na região, em que se procurava induzir os governos a desistirem das ambições socialistas, em troca de benefícios. O apoio britânico justificava-se pelas mesmas razões, mas também estava baseado nas boas relações existentes entre Samora Machel e Margareth Thatcher, fruto do papel desempenhado por Moçambique no processo de negociação da independência do Zimbábue (TAIMO, 2010).

⁶⁸ “Tratado de não agressão assinado a 16 de março de 1984 nos termos do qual o governo moçambicano se comprometia a suspender o apoio logístico ao Congresso Nacional Africano (ANC), que combatia o regime de Apartheid na África do Sul e em contrapartida o governo sul-africano faria o mesmo em relação aos rebeldes da Renamo. Nos anos seguintes o governo de Maputo denunciou transgressões do acordo por parte dos sul-africanos” (idem, p.104).

⁶⁹ HANLON, J. **Paz sem benefícios**: como o FMI bloqueia a e construção de Moçambique. Maputo: Centro de Estudos Africanos, 1997.

orçamento nos sectores sociais, e introduziu mudanças nas políticas da saúde e da educação, onde foi estabelecido um sistema que atribui acesso com base no rendimento (CRUZ E SILVA, s/d).

Esta intervenção foi antecedida por um diagnóstico, feito pelas duas instituições (FMI e Banco Mundial), que praticamente foi uma imposição, dadas as condições de fragilidade e debilidade em que se encontravam o país e o governo.

Moçambique foi forçado a aceitar o diagnóstico feito pelo FMI sobre as raízes dos problemas económicos que o país estava enfrentando assim como a mediação [...] devido a explicações políticas foram elaborados programas de ajustamento económico, baseados em potencialidades futuras de exportação, altamente irrealista, juntamente com a ignorância total das medidas mínimas necessárias para a reconstrução e reabilitação das instalações e infraestruturas destruídas durante a guerra, de modo a atingir o balanço macroeconómico no prazo previsto. (ABRAHAMSSON; NILSSON⁷⁰, 1995, *apud* TAIMO, 2010, p.108).

Para Cruz e Silva (s/d), embora as reformas económicas introduzidas em Moçambique, nas duas últimas décadas, tenham revitalizado a economia, isso não se traduziu mecanicamente em uma redução da pobreza. Esta “entendida como ausência das condições para uma vida longa, instrução e um padrão de vida aceitável, afeta a maioria esmagadora da população de Moçambique” (PNUD, 1996, *apud* CRUZ E SILVA, *idem*).

Ainda no processo das reformas, a FRELIMO aprovou uma nova Constituição, em 1990, introduzindo a democracia multipartidária, a liberdade de imprensa, direito à greve, entre outros, isto é, introduziu-se o sistema político liberal (abrindo as possibilidades de participação). Em Julho do mesmo ano, iniciaram conversações entre o governo e a

⁷⁰ ABRAHAMSSON, H.; NILSSON, A. **Ordem Mundial Futura e Governacao Nacional em Moçambique**. Gotemburg /Maputo: Ed. Padrigu/CEEI-ISRI, 1995.

RENAMO, que terminaram com a assinatura do Acordo Geral de Paz, em Roma, em Outubro de 1992, pondo fim a uma guerra que já perdurava há 16 anos. Em 1994 realizaram-se as primeiras eleições gerais multipartidárias (presidenciais e legislativas) e, em 1998, as primeiras eleições para os órgãos locais (municípios).

1.6 CONSOLIDAÇÃO DEMOCRÁTICA E PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO

A transição de Moçambique do modelo socialista para o liberal deve ser entendida no âmbito mais amplo da dinâmica histórica global, que caracterizou o mundo a partir da metade da década de 1980, cujo culminar foi a queda do muro de Berlim (1989), simbolizando o final da guerra fria e o triunfo do neoliberalismo. O Estado socialista gigante e altamente centralizado estava enfrentado o desafio de ter que se transformar em Estado “mínimo” e democrático plural. O avanço do neoliberalismo trouxe consigo uma extensa discussão em torno dos efeitos causados pelo autoritarismo e centralismo de muitos Estados africanos, incluindo Moçambique, sendo que o resultado apontava para o fracasso dos mesmos (WEIMER, 2012). Em Moçambique, a guerra e, sobretudo, o projeto de modernização da sociedade no período pós-independência, baseado no centralismo democrático, “aliados à exclusão da tradição e da cultura Africana, levaram à maior burocratização e fragmentação dos governos locais, e a erosão da legitimidade do governo central” (*idem*, p.83).

Com a adoção do paradigma neoliberal, pelo Estado moçambicano, através da aprovação da Constituição de 1990, formalizou-se a substituição do centralismo democrático (baseado na economia planificada e partido único) pela economia de mercado e democracia multipartidária, cujas primeiras eleições tiveram lugar no ano de 1994. Todavia, este processo de transição, além de marcar a passagem do país do socialismo para o capitalismo, significou, também, a passagem de uma situação de guerra para a paz⁷¹. Pelo que, todo o processo subsequente de consolidação político-democrática e institucional vai estar baseado nestes dois vetores.

⁷¹ O Acordo Geral de Paz, segundo Forquilha e Orre (2012, p.332), era uma carta de transição política para Moçambique, tendo constituído as bases do processo de transição democrática do país. Portanto, “o processo de transição política dependia, em grande medida, do sucesso da pacificação do país”.

Este é o contexto que vai marcar as discussões sobre a descentralização em Moçambique, sendo apresentados vários argumentos como fundamento para o apoio à sua implantação. Os argumentos justificando a descentralização irão variar ao longo do tempo. Assim, na primeira metade dos anos 90, uns viram na descentralização a garantia da consolidação da paz, depois do Acordo Geral de Paz (AGP) de Roma de 1992, tendo em conta a situação de fragmentação do Estado e da sociedade, devido à guerra (por exemplo, FANDRYCH *et al.*, 1995; ANON, 1996). Para outros, a descentralização era importante para a democratização e reforma da administração local em curso⁷² (GUAMBE, 1992), e para a redução da pobreza (DE JONG, 1999; SOIRI, 1999; CORREIA, 2005) (*apud* BOROWCZAK; WEIMER, 2012). Mas também, esta é vista como uma necessidade absoluta de resposta à diversidade de Moçambique – além da diversidade geográfica e socioeconômica, Moçambique é uma sociedade multicultural (havendo quem considere que é multinacional) e ainda como fator para uma maior participação e responsabilização dos cidadãos na resolução dos problemas e no desenvolvimento local, reforçando a democracia ou pelo menos aproximando os cidadãos do centro da decisão político-administrativa. Esta visão da descentralização, enquanto processo potencialmente gerador de uma contínua democratização do país, de uma partilha de poder com a oposição interna e de uma maior participação e envolvimento da sociedade civil na gestão pública local, é partilhada por alguns países parceiros de cooperação (FARIA; CHICHAHA, 1999).

É nessa perspectiva que países (parceiros de cooperação), como a Holanda⁷³, argumentam que o apoio à descentralização justifica-se pela necessidade de democratização do país, de promover a boa governança (transparência, *accountability*, melhoria da qualidade de serviços, aproximação dos serviços do cidadão, etc.) e o objetivo mais amplo seria a redução da pobreza (informação verbal).

A questão da pobreza ganhou maior dinamismo, sobretudo, a partir do começo do ano 2000, quando os discursos sobre a descentralização começaram a focar mais na ideia de combate à pobreza. Esta é uma realidade que está fortemente associada às

⁷² Destacando-se a necessidade de reintegração da administração local e o fortalecimento da sua capacidade na planificação, importantes para a reintegração socioeconômica (BARNES *et al.*, 1997 *apud* BOROWCZAK; WEIMER, 2012, p.104).

⁷³ Entrevista em 07/05/2013.

exigências do FMI/Banco Mundial, através do PERP/PRGF⁷⁴, e ao relatório de desenvolvimento do Banco Mundial, do ano 2000/01, em que, claramente, se estabelece relação entre o combate à pobreza e a descentralização, defendendo a necessidade de dar voz e *empoderar*⁷⁵ os pobres, promovendo mecanismos que assegurem sua participação política, econômica e social. Para o Banco Mundial (2000, p.106),

State institutions are often accused of being too remote from the daily realities of poor people's lives, and decentralization is often recommended as a solution. Decentralization can be powerful for achieving development goals in ways that respond to the needs of local communities, by assigning control rights to people who have the information and incentives to make decisions best suited to those needs, and who have the responsibility for

⁷⁴ O Plano Estratégico para a Redução da Pobreza (PERP) é um plano que as duas instituições passaram a exigir aos países que desejassem financiamentos no âmbito da iniciativa de alívio à dívida dos países pobres altamente endividados (iniciativa HIPC). Esta exigência determinava que as estratégias de governança dos países deveriam ancorar as suas políticas de desenvolvimento na obtenção de resultados que se traduzissem na redução da pobreza. Dai que esses planos passaram a nortear as necessidades de financiamentos desses países. O Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PRGF) substituiu, em Setembro de 1999, o Programa Reforçado de Financiamento para Ajustamento Estrutural (ESAF). Tem como propósito “tornar os esforços de redução da pobreza nos países membros de baixa renda um elemento primordial e mais explícito de uma estratégia econômica renovada, voltada para o crescimento. O objetivo do novo programa é apoiar programas que visem o fortalecimento substancial e sustentável da posição do balanço de pagamentos dos países membros de baixa renda habilitados e promover o crescimento duradouro, resultando na elevação dos padrões de vida e na redução da pobreza. Assim como os programas da IDA, os programas apoiados pelo PRGF terão como ponto de partida e serão coerentes com os Planos Estratégicos de Redução da Pobreza (PERPs) elaborados pelos países tomadores e endossados pelos Conselhos de Administração do FMI e do Banco Mundial, nas suas respectivas áreas de competência” (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 1999).

⁷⁵ “Making state institutions more accountable and responsive to poor people, strengthening the participation of poor people in political processes and local decisionmaking, and removing the social barriers that result from distinctions of gender, ethnicity, race, religion, and social status” (BANCO MUNDIAL, 2000, p.vi).

the political and economic consequences of their decisions. *It is not in itself a goal of development, but a means of improving public sector efficiency [...] to benefit poor people, it must have adequate support and safeguards from the center and effective mechanisms of participation [...]* Decentralization to smaller units increases the scope for interaction with the citizenry served. *Decentralization can make state institutions more responsive to poor people, but only if it allows poor people to hold public servants accountable and ensures their participation in the development process.* The pace and design of decentralization affect its impact on efficiency, accountability, participation, and ultimately poverty reduction (grifo nosso).

Esse é o contexto em que se enquadram os vários programas de financiamento ao processo de descentralização em Moçambique, os quais, a partir do começo da primeira década do ano 2000, têm estado cada vez mais associados ao objetivo estratégico de redução da pobreza, definido nos Planos de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) (BOROWCZAK; WEIMER, 2012).

Efetivamente, considerando o contexto interno e externo, fica-se com o entendimento de que o processo de descentralização em Moçambique está fundado em uma diversidade de fatores, sendo os mais relevantes os acima mencionados. No entanto, todos esses fatores abrigam-se debaixo de um guarda-chuva maior, que é a materialização dos princípios neoliberais. Ainda nas palavras destes autores (*idem*, p.104),

Moçambique é só um caso específico dentro de uma vasta corrente da cooperação internacional que, desde os anos 1990, define descentralização como elemento-chave de reformas do sector público e da boa governação, tudo testemunhado pela produção de uma ampla gama de literatura (Romeo, 2003; Eaton *et al.*, 2011; Connerly *et.al.*, 2010; Fandrych, 2001; Smoke, 2010).

Alguns setores do governo moçambicano argumentam que a descentralização do poder de decisão para os órgãos locais e envolvimento do cidadão no processo de tomada de decisões (ou

envolvimento das comunidades na governança) também buscava responder à crítica (nacional e internacional) de que o Estado era pouco descentralizado, com fraco envolvimento do cidadão na gestão local, o que afetava negativamente a eficiência e eficácia na utilização de fundos públicos (informação verbal⁷⁶).

Assim, a reforma Constitucional que conduziu à aprovação da Constituição de 1990 traduziu-se no primeiro passo, formalizando as condições para a participação política em Moçambique. Esta constituição estabeleceu as bases para a realização de sufrágios universais periódicos (de cinco em cinco anos), envolvendo competição partidária plural, cujas primeiras eleições gerais (legislativas e presidenciais) tiveram lugar em 1994.

Ainda no ano de 1994, antes da realização das eleições, o parlamento moçambicano, ainda monopartidário, buscando aprofundar e ampliar a participação aprovou o primeiro quadro legal sobre descentralização, através da lei 3/94. É uma lei que foi produto de um trabalho envolvendo estudos e debates, no seguimento das reformas administrativas, no âmbito do Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), financiado pelo Banco Mundial (SOIRI, 1999, CISTAC, 2012). O PROL foi aprovado em Maio de 1992, pelo governo moçambicano, com o objetivo de “reformular o sistema de administração local do Estado vigente e a sua transformação em órgãos locais dotados de uma personalidade jurídica própria, distinta da do Estado, dotada de uma autonomia administrativa, financeira e patrimonial” (CISTAC, *idem*, p.4).

A lei 3/94 corporizava uma estratégia radical de descentralização, uma vez que assentava na ideia de devolução do poder aos órgãos locais do Estado (instituiu uma verdadeira descentralização política e democrática). Estabelecia a criação de entidades territoriais locais, públicas, com autonomia fiscal e patrimonial, compreendendo distritos municipais urbanos e rurais (os 128 distritos, mais 13 zonas urbanas – cidades capitais e vilas), cujos presidentes municipais, administradores distritais e respectivas assembleias seriam eleitos (SOIRI, 1999, WEIMER, 2012).

Contudo, em 1996, a lei 3/94 foi revogada, através de uma Emenda Constitucional (lei 9/96), apoiada pelos dois maiores partidos parlamentares (FRELIMO e RENAMO), configurando um grande retrocesso no espírito progressista que tinha norteador a aprovação da lei 3/94. Há quem considere que esta Emenda sinalizou o fechamento da

⁷⁶ Entrevista com GOV2, em 14/03/2013.

porta da democratização, por via da descentralização, que a lei 3/94 tinha aberto.

As justificativas para a Emenda foram várias, inclusive alegações de inconstitucionalidade foram levantadas. Entretanto, o fundamento para o recuo da FRELIMO e para a posição da RENAMO é de natureza política e econômica e reside na geografia da votação que resultou das eleições de 1994. Por um lado, pelo seu desempenho eleitoral, a RENAMO acreditava que estaria próxima de tomar o poder do Estado e pretendia também adquirir o controle do poder em nível dos governos locais das zonas rurais, no entanto, não achava que a lei 3/94 salvaguardasse seus interesses. Por outro lado, a FRELIMO, assustada com os resultados obtidos pela RENAMO, não pretendia arriscar a perda de controle sobre o território em favor da oposição, o que implicaria dividir o poder e ainda perder o controle sobre parte dos recursos econômicos do país. Conforme coloca Weimer (2012, p.87),

[...] as principais razões eram políticas: em primeiro lugar, as eleições gerais de 1994 produziram um resultado surpreendente, no sentido em que demonstraram um grande apoio do eleitorado rural à Renamo nas províncias densamente povoadas e ricas em recursos no centro e norte do país (de Brito, 1995). E em segundo lugar, os projetos do grupo reformista na Frelimo eram vistos como questionando, e possivelmente minando, os princípios básicos do Estado da Frelimo, a hegemonia nacional do partido e o sistema patrimonial de governação. O medo ou receio, perfeitamente compreensível do ponto de vista hegemônico, era o de que se as eleições para os governos locais prosseguissem em 1996, conforme previsto pela legislação original (revogada), o resultado seria provavelmente a transferência de grande parte das áreas rurais, das suas populações e recursos para o controlo da Renamo – um evento a ser prevenido a todo o custo.

Como resultado da lei 9/96, o processo de descentralização no país gerou um modelo que Weimer (*idem*) designa de “sistema bifurcado dos governos locais”. Este nome deve-se ao fato de a legislação ter fixado dois caminhos para a descentralização, isto é, a via da descentralização política e democrática e da descentralização

administrativa. A primeira situação ocorre através da criação de autarquias locais (poder local), que são municípios (cidades e vilas) e povoações (sedes dos postos administrativos), que gozam de autonomia administrativa, financeira e patrimonial (CRM⁷⁷, 2004, artigo 8º, inciso III e artigo 276º; Lei 2/97, de 18 de Fevereiro, artigo 7º), cujos órgãos (Prefeito e Assembleia Municipal e de Povoação) são eleitos. Vale ressaltar que, embora gozem de autonomia, os municípios são tutelados pelo Estado⁷⁸ (Ministério da Administração Estatal) e o Estado tem o direito de manter representação no espaço autárquico⁷⁹.

A segunda situação, aquela sobre a qual se desenvolve o nosso estudo, ocorre através dos Órgãos Locais do Estado (OLEs) (os distritos), que são a representação do Estado em nível local, subordinando-se à administração central do Estado e observando o “princípio da estrutura integrada verticalmente hierarquizada⁸⁰”. O representante do Estado neste nível territorial (o Administrador do Distrital) é nomeado centralmente, através do ministro responsável pela área da Administração Local⁸¹.

Este compromisso misto que a FRELIMO encontrou como saída para a situação de ameaça à sua hegemonia política, que se tinha constituído com a aprovação da lei 3/94, pode ser definido como sendo um arranjo por baixo⁸², onde a FRELIMO conseguiu assegurar que 90% do território permanecesse sob controle direto do poder central do Estado⁸³ (através da descentralização administrativa, ou desconcentração), e apenas 10% (“particularmente áreas urbanas, com uma tendência clara para votar pela Frelimo⁸⁴”) passassem à descentralização política e democrática (cujos dirigentes são eleitos localmente). Consideramos um arranjo por baixo, no âmbito da descentralização por duas razões: primeiro, porque, nas palavras de Weimer (2012, p.88), “é uma opção política a ser ativada em caso de necessidade de reconciliar os conflitos potenciais no seio da Frelimo ou

⁷⁷ Constituição da República de Moçambique.

⁷⁸ Artigo 277º (CRM, 2004).

⁷⁹ Artigo 263º, inciso iv da Constituição da República de Moçambique, 2004.

⁸⁰ Artigo 3º, Lei 8/2003, de 19 de Maio (Lei dos Órgãos Locais do Estado).

⁸¹ Artigo 34º, inciso II, Lei 8/2003, de 19 de Maio.

⁸² Situação na qual o risco de alteração significativa das relações de poder é mínimo.

⁸³ Através da nomeação direta dos respectivos dirigentes.

⁸⁴ WEIMER, 2012, p.88.

de limitar o espaço político para a oposição, ou para ambos os fins”. Segundo, porque, de acordo com o Banco Mundial,

*Deconcentration – which is often considered to be the weakest form of decentralization and is used most frequently in unitary states – redistributes decision making authority and financial and management responsibilities among different levels of the central government. It can merely shift responsibilities from central government officials in the capital city to those working in regions, provinces or districts, or it can create strong field administration or local administrative capacity under the supervision of central government ministries*⁸⁵ (grifo nosso).

Foi a partir da lei 9/96 que o governo moçambicano, através da Assembleia da República, fez aprovar a Lei 8/2003, de 19 de Maio, que é a Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE). Esta lei, juntamente com o seu respectivo regulamento e todo um conjunto de normas e regras afins, vão respaldar todo o processo de descentralização administrativa, destacando, particularmente as Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs), onde se enquadra o mecanismo objeto de nosso estudo, o Conselho Consultivo do Distrito (CCD).

Embora a legislação tenha sido aprovada apenas em 2003 e regulamentada em 2005, as experiências participativas datam da primeira metade dos anos 1990, enquadradas nas iniciativas de promoção do desenvolvimento local, em algumas regiões do país, particularmente na província de Nampula, localizada na zona norte do país. Estas ações estavam sendo promovidas por Agências Internacionais de cooperação e desenvolvimento, inseridas no âmbito do Programa Nacional de Reconstrução, do período pós-guerra e informadas pelas novas teorias de desenvolvimento participativo, que tinham começado a afirmar-se, no mundo, a partir dos meados de 1980. Estas questionavam os modelos anteriores de desenvolvimento participativo, orientados de cima para baixo, de grande escala, centralizados e da autoria dos governos.

As abordagens anteriores estavam sendo criticadas em como estava apresentando um desempenho fraco e impactando negativamente aspetos como a pobreza, o que reacendeu o interesse por processos

⁸⁵ BANCO MUNDIAL (Decentralization).

locais de tomada de decisão e de gestão local de recursos. Dai a opção por projetos de pequena escala, que permitissem aos pobres atuar como participantes informados, com agentes externos servindo principalmente como facilitadores e fontes de financiamento. Sendo que, de acordo com Mansuri e Rao (2013), importantes contribuições foram dadas por cientistas sociais, como Cernea (1985) que, com o seu trabalho, demonstrou que grandes organizações, como o Banco Mundial, poderiam “colocar as pessoas em primeiro lugar”, trabalhando sistematicamente em nível local, ou Hirschman (1970, 1984) que, com as noções de “voz” e “saída”, ajudou para o entendimento de como a agência coletiva poderia contribuir para o bem-estar. O fundamento destas abordagens são estratégias de *empoderamento* das pessoas pobres, perspectiva adotada pelo Banco Mundial e outros financiadores, como parte de sua resposta ao criticismo do desenvolvimento orientado de cima para baixo.

Nesse sentido, a participação passou a ser encarada como uma estratégia de *empoderamento* e um meio crucial que permite aos pobres terem controle social sobre decisões que os afetam. Este contexto marcou a entrada em cena do conceito de capital social, nas políticas desenvolvimentistas de agências multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI, onde se argumenta que, além da inclusão política, era necessário promover programas sociais, como a educação, treinamento profissional, fortalecimento da organização comunitária, buscando-se utilizar e potencializar o capital social das comunidades (FERNANDES; BONFIM, 2005). Para o Banco Mundial (2000), por exemplo, a educação formal pode permitir às pessoas conquistarem melhores oportunidades econômicas e dá-lhes meios para articularem suas necessidades e demandas nos fóruns públicos e nos processos políticos.

Este contexto também permeou as atividades realizadas, em Moçambique, por ONGs e agências internacionais ligadas ao desenvolvimento, no âmbito do programa de reconstrução nacional, do pós-guerra civil, a partir de 1992, como foi o caso do Programa de Reabilitação e Reconstrução de Sofala (PRRS⁸⁶), liderado pela GTZ (Agência de Cooperação Técnica, da Alemanha), e os sucessivos programas implementados na província de Nampula, por diversos atores, como o UNCDF⁸⁷, o PNUD⁸⁸, o Serviço Holandês de

⁸⁶ Programa composto por dois projetos, sendo o primeiro, o Projeto Integrado de Segurança Alimentar (PISA) e o segundo, o Projeto de Promoção de Instituições Locais (PIL).

⁸⁷ Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento do Capital.

Cooperação e Desenvolvimento (SNV), Cooperação Suíça para o Desenvolvimento (SDC), etc. O UNCDF iniciou atividades em 1993 e, em 1995, começou a implementar o segundo projeto, denominado Fundo de Desenvolvimento Local, que durou até 1997 e dava enfoque ao desenvolvimento de capacidades institucionais e de planificação local. Depois implementou o terceiro projeto, denominado Projeto de Planificação e Finanças Distritais (PPFD), o qual adotaria mais tarde a designação de Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas, tendo, a sua primeira fase decorrido entre 1998 e 2001 (MACUANE *et al.*, 2010).

Paralelamente, a SDC, a SNV e a CONCERN⁸⁹ começaram a trabalhar em alguns distritos da província de Nampula. A SDC trabalhou em Mecuburi, a SNV trabalhou com um grupo de distritos designado MAMM (Moma, Angoche, Mogovolas Mongicual) e a CONCERN trabalhou em outros distritos da província. Estas instituições lideraram o processo de organização das comunidades para o desenvolvimento local. Estas facilitaram a criação e capacitação de organizações comunitárias, designadas Comissões de Desenvolvimento Local (CDLs), que trabalhavam na identificação, discussão, priorização e avaliação de potencialidades e dos problemas na sua comunidade. Em seguida, as comunidades resolviam os problemas possíveis e negociavam com o poder público aquelas que não tivessem solução no âmbito comunitário. Esta forma de interação entre o Estado e a sociedade, particularmente nos distritos onde se encontrava a SNV, funcionou entre 1996 e 1998 e era de carácter informal (informação verbal⁹⁰).

Em 1998, no âmbito do PPFD, foi lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento Distrital (PEDD), a partir do qual foram se aperfeiçoando as bases da planificação participativa, uma vez que a sua elaboração impunha a necessidade de realização de consultas públicas, tendo sido, nesse contexto, que foram criados os primeiros Conselhos Consultivos (CCs), nos níveis do posto administrativo e distrito, que, numa primeira fase, contemplaram três distritos, Angoche, Mecuburi e Ribáuê. Assim, os Conselhos Consultivos do Posto Administrativo (CCPA) foram constituídos com 24 a 30 membros e os Conselhos

⁸⁸ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

⁸⁹ Organização humanitária irlandesa, fundada por missionários, em 1968, no contexto da guerra do Biafra.

⁹⁰ Entrevistas com GOV2 e ONG1, em 14/03/2013.

Consultivos do Distrito (CCD) com 60 a 80 membros. Os primeiros PEDDs foram aprovados em 1999 (informação verbal⁹¹).

Após iniciar este programa com apenas três distritos, em 2002, todos os distritos (18) da província de Nampula tinham os respectivos CCs constituídos (BOROWCZAK; WEIMER, 2012). Nesse mesmo ano de 2002, o PPFD foi prolongado e ampliado, entra na fase II, passando a vigorar até 2005 e estendido para a província vizinha de Cabo Delgado, num projeto único da UNCDF e PNUD, com contribuições financeiras dos Países Baixos, da Cooperação Suíça para o Desenvolvimento (SDC) e do Reino da Noruega. Enquanto isso, a Cooperação Irlandesa para o Desenvolvimento (DCI) decidiu apoiar a província do Niassa, completando, dessa forma, a região norte do país (MACUANE *et al.*, 2010).

Na sequência, em 2003/2004, o PPFD é alargado para a região central do país, que inclui as províncias da Zambézia, Tete, Manica e Sofala, e financiado pelo Banco Mundial, tendo ainda a participação de agências internacionais, tais como a Cooperação Austríaca e a GTZ. A GTZ já vinha trabalhando nesta região, tendo, inclusive, executado projeto⁹², em 1995, na província de Manica, o qual estava virado para o fortalecimento institucional, através da melhoria dos processos de planificação provincial e distrital. Este projeto já continha alguma presença de elementos participativos e se traduziu na elaboração, em 1996/7, do primeiro PEDD em Moçambique⁹³. O PPFD acabou sendo expandido também para a região sul do país, com apoio da GTZ e DCI (BOROWCZAK; WEIMER, 2012).

Assim, os projetos de descentralização passaram a ter a seguinte configuração regional: Norte (UNCDF/UNDP, Países Baixos, Reino de Noruega e Irlanda), conhecido como PPFD-Norte, Centro (Banco Mundial), conhecido como PPFD-Centro, e Sul (GTZ e DCI⁹⁴), conhecido como PPFD-Sul (MACUANE *et al.*, 2010). Conforme, mencionamos, estes projetos foram transformados em Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD), do qual o Banco Mundial é, atualmente, o maior financiador.

Vale lembrar a importância do trabalho realizado pelas ONGs (nacionais e internacionais), visando ajudar as comunidades a construir e consolidar capital social, particularmente através de ações de

⁹¹ Entrevistas com GOV3, em 20/03/2013, e ONG1, em 14/03/2013.

⁹² Projeto de Apoio à Planificação Provincial (PAPP).

⁹³ Esta primeira experiência coube ao distrito de Guro, em Manica.

⁹⁴ Cooperação Irlandesa para o Desenvolvimento.

capacitação e outras formas de suporte às atividades de desenvolvimento local. O papel destas organizações tem sido reconhecido por vários atores, incluindo o próprio governo, que trabalha com elas como parceiras em matéria de desenvolvimento local e participação. Estas são referência obrigatória no estudo sobre desenvolvimento local e participação na província de Nampula, por exemplo. Nesta província, estas constituíram uma rede, em Dezembro de 2004, denominada rede de parceiros do PPF, da qual faziam parte a DPPF⁹⁵-PPF⁹⁶, SNV, MAMM-UDC⁹⁷, CONCERN⁹⁸, Helvetas⁹⁹, Ibis¹⁰⁰, OLIPA-ODES¹⁰¹, SALAMA¹⁰², ORAM¹⁰³. O seu trabalho insere-se na filosofia defendida pelo Banco Mundial (2000) sobre o papel da sociedade civil e do próprio Estado no suporte às organizações comunitárias de modo a tornarem-se mais efetivas na participação em programas de desenvolvimento local. Nesse sentido, há indicações de que os CCs com membros vindos dessas organizações comunitárias, apoiadas pelas ONGs, tendem a ser mais dinâmicos e interativos (MACUANE *et al.*, 2010).

Estas experiências de Nampula acabaram por não somente inspirar a legislação nacional sobre a descentralização, como é o caso da Lei 8/2003 de 19 de Maio [Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE)], como também serviram como modelo para o resto do país, além de inspirarem o Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD), criado em 2010, pelo governo moçambicano, buscando unificar todas as atividades de apoio à descentralização, que estavam sendo realizadas, de modo disperso, pelos vários atores de cooperação internacional, nas regiões do país (Norte,

⁹⁵ Direção Provincial do Plano e Finanças.

⁹⁶ Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas.

⁹⁷ Moma, Angoche, Mogovolas, Mongicual – Unidade de Desenvolvimento Comunitário.

⁹⁸ ONG Irlandesa que trabalhou em Nampula e Manica na área de Governação Local Participativa.

⁹⁹ ONG Suíça que trabalha nas Províncias de Nampula e Cabo Delgado no Programa de Governação e Água & Saneamento.

¹⁰⁰ Dinamarquesa que trabalhou em Nampula e Niassa na área de Governação Local Participativa.

¹⁰¹ Organização para o Desenvolvimento Sustentável: ONG Local em Nampula.

¹⁰² ONG Local baseada em Nampula (Ribaué) focada na área de Saúde comunitária e HIV/SIDA.

¹⁰³ Organização Rural de Ajuda Mutua- ONG Nacional focada aos assuntos da Terra e Recursos Naturais.

Centro e Sul). Para Weimer (2012), estas experiências revolucionaram as finanças e todo o processo da planificação e orçamentação distrital, através de instrumentos como o PEDD e, sobretudo o PESOD (Plano Econômico e Social e Orçamento do Distrito) e o interesse que elas têm suscitado pode explicar-se por diversos fatores, como, por exemplo,

O seu carácter inovador nos processos de governação local, por um lado, mas também pelo sucesso conseguido pelo programa nas diferentes componentes de governação, nomeadamente na i) criação de espaços de participação das comunidades locais na definição e controlo de planos de desenvolvimento; ii) institucionalização de conselhos consultivos locais como veículos de articulação permanente com os governos distritais; iii) articulação e diálogo com a sociedade civil; iv) institucionalização do processo de planificação participativa e financiamento descentralizado; e v) monitoria e prestação de contas, caracterizada pela elevada exposição dos governantes distritais ao escrutínio público. A abordagem de Nampula, representando uma modalidade de ajuda territorial também merecia o interesse académico na discussão de modalidades eficientes e eficazes de apoio a Moçambique, por exemplo, no sector da agricultura (WEIMER; CABRAL; JACKSON¹⁰⁴, 2004, *apud* MACUANE *et al.*, 2010, p.24).

Vale ressaltar que os Programas de Planificação e Finanças Descentralizadas, executados pelos parceiros de cooperação, dispunham, na sua grande maioria, de orçamentos, através dos Fundos de Desenvolvimento Local (FDL¹⁰⁵), para a realização das atividades planejadas pelos mecanismos participativos. Contudo, com o fim dos

¹⁰⁴ WEIMER, B.; CABRAL, L.; JACKSON, D. **Aid modalities, flow of funds and partner structures. Experiences and recommendations for ASPS II.** final report. Danish Support to the Agricultural Sector in Mozambique within the framework of Agricultural Sector Programme Support (ASPS). Maputo: DANIDA, 2004.

¹⁰⁵ Os quais passaram a designarem-se Fundos de Desenvolvimento Distrital, até à sua substituição pelo Orçamento de Investimento de Iniciativa Local (OIIL), em 2006.

projetos e consequente adoção do PNPF, os planos deixaram de ter orçamento associado, passando a depender das verbas do orçamento global de cada distrito. Nas palavras de Borowczak e Weimer (2012, p.116),

Os fundos disponibilizados ao nível distrital pelos doadores contribuíram para evitar um aperfeiçoamento da planificação ‘em seco’ isto é com planos sem financiamento, e possibilitaram um processo de aprendizagem e também uma testagem dos novos instrumentos idealizados e desenvolvidos sob condições reais, isto é uma aprendizagem com dinheiro real.

Mais adiante retomaremos esta temática, quando abordarmos os Conselhos Consultivos (CCs), como produto do processo acima descrito. Por ora, estaremos abordando a teoria da democracia participativa, por forma a fazer o enquadramento teórico dos processos participativos que o presente trabalho está analisando.

CAPÍTULO 2 – DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E GOVERNANÇA

2.1 TEORIAS DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVAS

Existe relativo consenso entre os teóricos da democracia sobre o fato de a ampliação da participação da população na gestão pública representar um fator de aprofundamento da democracia, ou nas palavras de Marques (2010) um fator de manutenção, aperfeiçoamento e consolidação da democracia e de sua legitimidade.

O neoliberalismo tem servido como suporte teórico para esta tendência de promover uma participação cada vez maior da sociedade na vida pública, uma situação que ganhou maior força com o triunfo e expansão a escala global do modelo neoliberal, acompanhado pela crescente queda de legitimidade dos Estados.

De acordo com Gros (2004), a doutrina neoliberal, defensora da diminuição da atuação do Estado em sectores que podem vir a ser de responsabilidade dos indivíduos organizados, passou a ser o fundamento de políticas públicas, configurando-se como ideologia conservadora e hegemônica no Ocidente, a partir do final dos anos 70 e, sobretudo, durante a década de 1980, quando foi posta em prática pelos governos Thatcher, na Grã-Bretanha, e Reagan, nos Estados.

Por seu turno, Oliveira argumenta que esta tendência acentuou-se com o fim da Guerra Fria, contexto no qual o Estado passa a perder espaço para o Mercado, através dos processos de descentralização estatal e da tendência por “menos Estado” e ainda o descrédito no papel do legislativo (OLIVEIRA, 1999). Esta perda de exclusividade decisória por parte do Estado refletia, para Campilongo (1988, p.50), a “crise de representação”, determinada por fatores como “a excessiva fragmentação dos interesses sociais e a perda de centralidade do circuito Governo-Parlamento como itinerário das decisões políticas”.

A consequência desta permanente luta por uma redefinição da correlação de forças e formas de interlocução, entre o Estado e a sociedade civil, recorrendo à colocação de Dagnino (2004), foi que o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático¹⁰⁶. Por outras palavras, e de acordo com

¹⁰⁶ O que não implica o fim das tensões que sempre caracterizaram e caracterizam as relações entre o Estado e a sociedade civil.

Campilongo (1988), enquanto no século XIX, na perspectiva do liberalismo clássico, havia uma nítida separação entre o Estado e a sociedade civil, no século XX esta linha divisória deixou de ser tão nítida. Sendo que “a sociedade e o Estado atuam como dois momentos necessários, separados, mas contíguos, distintos, mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna” (BOBBIO, 1987, p.52).

Vai ser nesse contexto que se forjam as instituições participativas, “que facultam aos cidadãos acesso aos processos de tomada de decisão, assim como concedem a estes o direito de monitorar atividades governamentais” (WAMPLER, 2005, p.33). O pressuposto é que a articulação entre os gestores, as burocracias governamentais e os interesses de trabalhadores, usuários e beneficiários de políticas públicas afetaria positivamente a *responsiveness* (resposta às demandas) e *accountability* (prestação de contas) dos governos (CORTÊS, 2005). Esta autora faz referência a um vasto grupo de autores¹⁰⁷, que os designa de otimistas, os quais defendem que os mecanismos participativos provocam a democratização da gestão pública (*ibidem*). Isso ocorre na medida em que “interesses tradicionalmente excluídos do processo de decisão passariam a ser considerados e gestores de políticas públicas e burocracias governamentais seriam induzidos a tomar decisões levando em conta tais interesses” (*idem*, p.14).

Wampler (2005) reforça a ideia de que as instituições participativas têm o potencial de expandir a *accountability* no nível local, ao permitir que os cidadãos contribuam para as decisões sobre a formulação de políticas públicas, ou seja, estas “têm o potencial de redistribuir autoridade, incorporar diretamente os cidadãos nos processos de tomada de decisão e permitir que novos atores (*third parties*) monitorem a implementação de políticas públicas” (WAMPLER, *idem*, p.36). Por outro lado, Marques (2010a) argumenta que em países com um histórico marcado por aspectos como a corrupção e o patrimonialismo (um traço da cultura política, particularmente em países em desenvolvimento), a tendência é de desenhar instituições (onde se incluem as participativas) que buscam promover valores como a transparência e a prestação de contas.

¹⁰⁷ ¹⁰⁷ AZEVEDO; ABRANCHES, 2002; BOSCHI, 1999; COSTA, 1997; EVANS, 2003; FUNG; WRIGHT, 2001; JACOBI, 2002; SANTOS; AVRITZER, 2002; SCHNEIDER; GOLDFRANK, 2002 (*apud* CORTÊS, 2005, p.14).

Argumentando na mesma lógica, Fung e Wright (2001) defendem que a governança participativa propicia a superação dos resultados das formas institucionais convencionais, promovendo maior *responsiveness* e efetividade do Estado, ao mesmo tempo em que o tornam mais justo, participativo, deliberativo e *accountable*. Ainda de acordo com estes autores (2002) a governança participativa é um fator de ampliação das oportunidades de participação, particularmente ao permitir incluir grupos marginalizados (dispensando os participantes das exigências de qualificações específicas), ao mesmo tempo em que estes se apropriam dos processos de tomada de decisão sobre assuntos que lhes dizem respeito diretamente, e ainda têm a possibilidade real de exercício do poder estatal e influenciar as estratégias deste, para além de permitir o desenvolvimento de capacidades políticas pragmáticas, tornando-se numa escola de democracia. Nas palavras destes autores (*idem*, p.27-29),

[...] they establish additional channels of voice over issues about which potential participants care deeply, such as the quality of their schools and of their living spaces and the disposition of public resources devoted to local public goods [...] increase participation [...] they also offer a distinct inducement to participation: the real prospect of exercising state power [...] participants exercise influence over state strategies [...] reduce expertise-based barriers to engaged participation and thus encourage participants to develop and deploy their pragmatic political capabilities [...] they allow casual, nonprofessional, participants to master specific areas of knowledge necessary to make good decisions by shrinking – through decentralization – decision scopes to narrow functional and geographic areas [...] furthermore, citizens have incentives to develop their capacities and master the information necessary to making good decisions because they must live with the consequences of poor ones [...] beyond the proximate scope and effect of participation, these experiments also encourage the development of political wisdom in ordinary citizens by grounding competency upon everyday, situated, experiences rather than simply data mediated through popular

press, television, or “booklearning” [...] these experiments not only consist of fora for honing and practicing deliberative-democratic skills, but also literally establish schools of democracy to develop participants’ political and technical capacities.

Para o Banco Mundial (2000), a participação é um fator vital para o sucesso da descentralização porque ela tem o potencial de criar um ciclo virtuoso, onde a sociedade civil se fortalece, a maioria das necessidades é escutada e aumenta a voz dos pobres nos assuntos locais, isto é, assegura que as preferências e valores das comunidades sejam considerados nas escolhas e desenho de políticas, o que confere, aos pobres, maior influência sobre suas vidas, além de melhorar a transparência e a *accountability*.

Os arranjos institucionais participativos que vêm ocorrendo em vários países em desenvolvimento são impulsionados, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais¹⁰⁸ e, por outro, por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos, onde várias experiências são postas em prática visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesse na formulação e acompanhamento de políticas públicas (SOUZA, 2006). Isto resulta também das demandas da sociedade civil, que segue pressionando em busca de maior protagonismo nos negócios públicos. Importa ressaltar que este processo não tem sido unânime, ele comporta tensões entre a sociedade política e a sociedade civil, motivada pelo controle dos meios e mecanismos de tomada de decisão (AVRITZER, 1997; LAVALLE; BUENO, 2010).

Estas práticas estão ancoradas nas teorias democrático-participativas, as quais representam uma evolução nos debates em torno da democratização da esfera pública, que tem em Habermas (1995, 1997, 1998) a figura central. Habermas propôs a democracia deliberativa¹⁰⁹ como alternativa à democracia republicana e ao elitismo

¹⁰⁸ O Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), por exemplo, são das principais instituições que assumiram a vanguarda na promoção dos ditames neoliberais.

¹⁰⁹ Um dos aspectos principais da teoria habermasiana é a existência de uma constituição como expressão de uma ordem normativa, que é legitimada por via da deliberação dos cidadãos. Na sua formulação, o conceito de esfera pública torna-se central, uma vez que é através desta que se estabelecem interações comunicativas dos discursos dos atores sociais, construindo-se uma rede de

democrático (do modelo liberal), onde enfatiza novas formas de formação de consensos no sistema político, fundamentadas na teoria democrática discursiva. Esta proposta questiona a prerrogativa unilateral da ação política por parte do Estado, ao mesmo tempo em que reserva à sociedade civil um papel relevante na construção da esfera pública democrática.

Não obstante reconhecer-se o mérito da contribuição de Habermas no processo de construção de uma teoria democrática evolutiva, do ponto de vista do modelo liberal, o seu modelo enfrenta críticas por não ter conseguido superar os principais fundamentos institucionais da democracia liberal representativa, como a manutenção da centralidade do Estado no processo político decisório, isto é, “não leva às últimas consequências os efeitos de um chamamento aos cidadãos a participarem de espaços públicos de discussão [...] o poder de deliberação pública não troca de mãos, corresponde exclusivamente ao poder do Estado” (GUGLIANO, 2004, p.270-271), ou por outra, manteve a participação social “excessivamente” informal, que cumpre mais um papel de “oxigenação”, “tensionamento”, “problematização” do poder político, do que um papel diretamente político-decisório (LUCHMANN, 2002, p.13).

A democracia participativa aparece, portanto, como proposta para a superação dessas dificuldades. Esta perspectiva busca ir além do modelo procedimentalista de Habermas, propondo medidas institucionais que superem as dificuldades da democracia deliberativa, em que todos os interesses e perspectivas sejam considerados (COHEN, 2000, BOHMAN, 2000). Argumenta-se aqui que a legitimidade dos processos políticos deverá ser medida não somente pelo grau em que os grupos ganham audiência para suas opiniões, sobre problemas já em discussão, mas também, pela capacidade dos mesmos poderem iniciar a discussão de problemas, ou seja, a capacidade de proporem agendas (BOHMAN, *idem*).

Neste modelo busca-se resgatar a importância da participação, agregando ao processo político a ideia de que a legitimidade das decisões políticas deve resultar de processos de discussão, orientados pelos princípios da inclusão, devendo articular-se processos com

informações, atitudes e pontos de vista, que são filtrados e sintetizados, formando-se opiniões públicas temáticas na periferia mais externa do sistema (consumidores e sociedade civil), as quais são absorvidas pelo núcleo central (administração pública e sistema jurídico), que as transforma em decisões políticas (HABERMAS, 1995, 1997).

resultados. Aqui a sociedade civil assume um papel central na construção democrática, particularmente através de formas coletivas de organização (LUCHMANN, 2002).

Não obstante a quantidade de críticas avançadas contra a função normativa da sociedade civil¹¹⁰, esta, segundo Wampler (2005, p.40), tem provocado “efeitos diretos e importantes sobre a sociedade política”. Recupera-se, aqui, a perspectiva toquevilleana¹¹¹ sobre a importância da sociedade civil e/ou das práticas coletivas e associativas, como cultivadoras de virtudes cívicas consideradas cruciais para uma sociedade democrática (WARREN, 2001), uma vez que afetam o desempenho governamental.

Mais recentemente, Putnam (2002), renovou esta centralidade do papel da sociedade civil no desempenho das instituições democráticas. Foi ao analisar o processo de descentralização político-administrativa na Itália que este destacou a virtude cívica, ou a comunidade cívica (caracterizada por uma rica vida associativa e por um maior comprometimento da população com as questões públicas) como fator determinante para o melhor desempenho de um governo. A ideia é que o desenvolvimento e acúmulo de relações sociais horizontalizadas que estão na base do associativismo são elementos centrais de ruptura com o clientelismo e o autoritarismo, prevalentes nas relações políticas de características verticais, assimétricas e hierárquicas. De acordo com o argumento de Putnam (*idem*, p.103-104),

As associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos “internos” sobre os indivíduos, mas também por causa de seus efeitos “externos” sobre a sociedade. No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público [...] isso é corroborado por dados extraídos de pesquisas sobre cultura cívica realizadas com cidadãos de cinco países, incluindo a Itália,

¹¹⁰ Cf. LAVALLE, 2003, DAGNINO, 2006.

¹¹¹ Caracterizada pela ênfase no associativismo civil para a promoção e manutenção da democracia: “Entre as leis que governam as sociedades humanas, há uma que me parece mais precisa e clara que qualquer outra: para o homem permanecer civilizado ou para assim se tornar, a arte de se associar deve crescer e melhorar na mesma proporção do aumento da igualdade de condições” (TOCQUEVILLE, 1969, p.233).

mostrando que os membros das associações têm mais consciência política, confiança social, participação política e “competência cívica subjetiva”. A participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos [...] o associativismo é pré-condição para o governo democrático.

O fator explicativo central desses comportamentos é o capital social acumulado na comunidade cívica. Ainda nas palavras de Putnam (2002, p.177-183),

A cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Aqui o capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas, e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas [...] os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo [...] as regras de reciprocidade generalizada e os sistemas de participação cívica estimulam a cooperação e a confiança social porque reduzem os incentivos a transgredir, diminuem a incerteza e fornecem modelos para a cooperação futura [...] os estoques de capital social, como confiança, normas e sistemas de participação, tendem a ser cumulativos e a reforçar-se mutuamente. Os círculos virtuosos redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo.

Portanto, comunidades com tais características são mais propensas a apresentar maior comprometimento com as questões públicas, contribuindo para o bom desempenho das instituições governamentais, sendo que as organizações cívicas devem pautar-se por relações horizontais, uma vez que “quanto mais horizontalizada for a

estrutura de uma organização, mais ela favorecerá o desempenho institucional na comunidade em geral” (PUTNAM, 2002, p.185).

Ainda na linha da abordagem de Putnam, Offe (1996) argumentou que o capital social, disponível dentro da sociedade civil, era a origem da energia que faz a democracia funcionar, conferindo-lhe claramente centralidade no desempenho democrático. Nessa lógica, vai ser importante a forma como a sociedade civil se acha organizada na sua relação com o Estado. Ou seja, as chances de garantir uma participação consistente e autônoma dos atores sociais, nas arenas participativas, dependem do nível de organização da sociedade civil e do engajamento cívico dos cidadãos, particularmente em momentos anteriores à sua participação nesses espaços (ANDRADE, 2007; BULHÕES, 2002; CARVALHEIRO *et al*, 1992; CÔRTEZ, 1998; SANTOS JÚNIOR; RIBEIRO; AZEVEDO, 2004; TATAGIBA, 2002 *apud* CORTÊS; SILVA, 2010).

Por outro lado, a vertente neoinstitucionalista¹¹² defende que o desempenho da sociedade civil é constrangido pelo Estado, seus atores e instituições, pela sua capacidade de moldar identidades, interesses e estratégias de atores sociais individuais ou coletivos, embora estes possam “intencionalmente fazer escolhas, traçar estratégias, integrar redes sociais compostas por atores sociais e estatais, em espaços políticos institucionais ‘concedidos’ por atores ou normas estatais, potencializando, assim, sua capacidade de influir politicamente” (CORTÊS; SILVA, *idem*, p.428).

Levando em conta estas duas perspectivas (aquela que enfatiza a capacidade organizativa da sociedade civil e seus atores como fatores explicativos de sua ação nas arenas participativas, por um lado, e a outra que enfatiza a importância das instituições e de atores estatais na forma como se moldam as identidades, interesses e estratégias dos atores sociais, por outro) estes autores (*idem*) propõem uma terceira via explicativa, centrada nas inter-relações sociedade/Estado.

Assim, com argumento similar ao de Velásquez (1999¹¹³), Cortês e Silva (2010) avançam com a ideia de “contexto estratégico relacional”,

¹¹² GOODWIN, 2001; STEINMO, 1993; AMENTA, 2005; LOWNDES, 2002, *apud* Cortês e Silva (2010).

¹¹³ O autor defende que a estrutura de oportunidade política, que é um conjunto de opções oferecido por um sistema político possibilitando aos atores tomar a decisão de participar na busca de bens públicos, constitui um de três elementos centrais para o controle social da gestão pública, a par da tradição associativa e motivações (VELÁSQUEZ, 1999).

de Jessop (1990, 2003), e o conceito de Estrutura de Oportunidades Políticas (EOP¹¹⁴), desenvolvido nos trabalhos de McAdam (1997) e McAdam, Tarrow e Tilly (2001), como fator explicativo da natureza das ações dos atores sociais nas experiências participativas. No seu entendimento, a abordagem relacional rompe com a dicotomia presente nas abordagens anteriores, ao incorporar tanto os argumentos institucionalistas quanto àqueles que enfatizam a importância da capacidade organizativa da sociedade civil, isto é, a concepção de que o Estado determina a atuação dos atores sociais, ou que a sociedade define de modo autônomo suas formas e recursos de ação (CORTÊS; SILVA, 2010).

O argumento aqui é que a organização e a atuação dos atores sociais são condicionadas tanto por configurações político-institucionais (oportunidades e constrangimentos), quanto pela diversidade e densidade associativa (desde as redes informais de sociabilidade até as estruturas organizativas formais, ou sociedade civil), levando em conta, ainda, a forma como os atores interpretam as oportunidades e os constrangimentos postos pela configuração político-institucional, e ainda os recursos políticos de que estes dispõem para definir e sustentar sua intervenção frente a estas oportunidades ou constrangimentos. Isto quer significar que ocorre uma apropriação simbólica dos contextos político-institucionais por parte dos atores sociais, que “desenvolvem suas ações a partir de marcos interpretativos e recursos disponibilizados pelos padrões de organização construídos ao longo de sua história”¹¹⁵

¹¹⁴ “É um instrumento teórico de conexão entre os processos organizativos desenvolvidos no âmbito da sociedade civil e os constrangimentos e oportunidades estabelecidos pela configuração político-institucional em determinado contexto. O conceito foi introduzido nas Ciências Sociais, no início dos anos 70, exatamente para abordar as relações entre os processos de organização e mobilização política de atores sociais – em particular, dos movimentos sociais – e o sistema político-administrativo” (idem, p.434).

¹¹⁵ “[...] desenham-se nas identidades, nos laços sociais e nas formas organizacionais que constituem vida social cotidiana. Dessas identidades, laços sociais e formas organizacionais emergem tanto as demandas coletivas que as pessoas constroem quanto os meios que elas dispõem para construí-las” (TILLY, 2006, *apud* CORTÊS; SILVA, 2010, p.436) (tradução dos autores), ou, segundo Pettit (1996), “O comportamento das pessoas em sociedade – seu comportamento individual, seu comportamento como agentes de coletivos corporativos e seu comportamento em capacidades públicas – é sensível às oportunidades e aos incentivos disponíveis a elas como resultado de sua configuração social, como é sensível a outros fatores: por exemplo, para os

(CORTÊS; SILVA, 2010, p.436), sendo também aqui relevante o conceito de capital social, uma vez que, na ótica destes autores (*idem*, p.435),

Por um lado, ele possibilita verificar qual a configuração das relações sociais que conformam os padrões associativos ao longo do tempo. Por outro, ele permite identificar os recursos (materiais e simbólicos) gerados por essa configuração e como tais recursos são socialmente distribuídos, definindo diferentes capacidades de atuação aos atores sociais. Ou seja, o foco no capital social auxilia na apreensão da organização e da atuação dos atores sociais como processos relativamente autônomos, ou seja, relacionados, mas não subordinados, à configuração político-institucional.

Assim, os possíveis resultados para o quadro de participação, e baseados na argumentação de Velásquez (1999), seriam: primeiro, em um contexto de configuração político-institucional forte e tradição associativa/identidades coletivas fracas, uma participação instrumental, isto é, uma relação utilitária entre Estado e sociedade; segundo, em um contexto de configuração político-institucional fechado e identidades coletivas/tradição associativa sólidas, uma participação reivindicativa e/ou contestatória; terceiro, em um contexto em que as duas partes são desfavoráveis, a não-participação, a desmobilização, o desinteresse, propiciando o clientelismo, o populismo, o autoritarismo, o assistencialismo, o tecnocratismo ou combinações entre eles.

Nesse contexto, o pré-requisito para uma participação substantiva, que transforme as relações básicas entre Estado e sociedade¹¹⁶, isto é, uma participação que assenta na cooperação entre Estado e atores sociais, traduzindo-se na democratização da gestão pública local, vai ser a existência de oportunidade política favorável (vontade governamental), combinada com uma tradição associativa sólida (em termos de densidade e diversidade) (VELÁSQUEZ, 1999, CORTÊS; SILVA, 2010).

valores, representações e modos de discurso que elas herdaram, em boa parte, de seu quadro social de referências” (*apud* MARQUES, 2010a, p.142).

¹¹⁶ WAMPLER, 2005.

Esta oportunidade política favorável depende de questões como projeto político¹¹⁷, capacidade (técnica e de recursos) e compromisso político do governo na implementação e sustentação da gestão pública participativa e isso pode ser medido tanto pela prioridade que a proposta participativa ocupa no conjunto das propostas e objetivos político-partidários, como pelo comprometimento do governo com a sua efetivação. O comprometimento do governo inclui, além da centralidade dispensada ao mecanismo participativo, os recursos (materiais e humanos) que lhe são destinados (BORBA; LUCHMANN, 2007).

Nisso, o lugar das instituições de participação na estrutura administrativa; o montante de recursos destinados à viabilidade do processo participativo e ao investimento a ser discutido na instituição de participação; o comprometimento com a realização das obras; o envolvimento do executivo nas várias atividades da instituição participativa; a promoção de cursos de capacitação dos delegados são, de maneira geral, os principais indicadores do grau de comprometimento governamental e do grau de credibilidade e de confiança institucional das instituições de participação (BORBA; LUCHMANN, *idem*, LUCHMANN, 2002).

O compromisso governamental pode ser um indutor importante da formação de capital social, favorecendo a participação. Ao demonstrar que as opiniões, sugestões e necessidades dos cidadãos são atendidas e que os cidadãos podem exercer influência nos rumos dos debates e decisões relativas às políticas públicas e ainda que as arenas participativas geram resultados efetivos, o Estado cultiva a confiança dos cidadãos nos processos participativos, fortalecendo a atitude cívica em relação à participação. Em outras palavras, o Estado deve mostrar que está efetivamente disposto a tratar os cidadãos enquanto parceiros na discussão e formulação das políticas públicas, valorizando a contribuição da esfera civil (GASTIL, 2000, CHAMBERS, 2004).

Para alguns autores, um fator-chave para o sucesso das experiências participativas é o investimento das autoridades e instituições públicas no “efeito demonstração”, isto é, os fóruns participativos apenas atraem participantes quando os cidadãos percebem a relação entre eles e sua vida cotidiana (COELHO, 2007). Assim, um bom processo participativo deve contar com o comprometimento ativo

¹¹⁷ Designa “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2006, 38).

do Estado, o qual é crucial para fomentar a participação dos cidadãos (ABERS, 2000).

Não obstante a relevância explicativa, tanto da tradição associativa, quanto do compromisso governamental, os dois fatores são considerados insuficientes para fornecer de forma eficaz a leitura das dinâmicas que permeiam as experiências participativas, daí a necessidade do terceiro fator, o desenho institucional, o qual completa o tripé analítico que ajuda a explicar o desempenho das arenas participativas. Se por, um lado, as análises baseadas nos fatores socioculturais, a partir da argumentação de Putnam, para explicar o desempenho democrático e governamental, têm sido fortemente criticadas, por sobrevalorização, ou excessiva valorização da cultura cívica, como elemento fundamental determinando o comportamento político dos cidadãos, por outro, existe uma forte convicção sobre o caráter fundamental do desenho institucional no desempenho das arenas democrático-participativas (MARQUES, 2010a). Nas palavras de Frey (2003, p.170),

A percepção de Putnam é bastante fatalista na medida em que as raízes históricas e culturais são sobrevalorizadas. [...] É imprescindível avaliar a relevância do desenho institucional para a relação entre capital social e democracia e o desempenho governamental em geral. [...] Pelo menos, o que os recentes estudos sobre experiências brasileiras em democracia local mostram é que inovações concernentes ao desenho institucional fazem de fato a diferença, não apenas para a ampliação da participação política, mas também para o fortalecimento da sociedade civil local e, consequentemente, a criação de capital social.

Não se pretende afirmar que a dimensão institucional seja o único fator explicativo, no entanto, esta é central no modelo participativo, uma vez que se constitui em suporte da dinâmica política, definindo as condições de ampliação e de sustentação das experiências participativas. Esta configura “o conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam fazer valer e promover a realização prática dos princípios democrático-participativos”, sendo o resultado de articulações entre Estado e sociedade (BORBA; LUCHMANN, 2007, p.28), ou seja, “o sistema de tomada de decisão” (WAMPLER, 2003, p.74), com potencial de determinar como e onde as decisões serão tomadas, sendo, por isso,

importante saber quem faz as regras e a quem beneficiam (WAMPLER, 2003).

Considerando o acima exposto, é importante incluir na análise do desenho institucional aspectos, tais como processo de definição das regras, quem participa das instâncias (quem são os atores), quais os critérios de participação (individual e/ou coletiva), quais os critérios de seleção dos participantes (voto, ou mobilização e participação¹¹⁸), quais os espaços participativos, qual é o regime de funcionamento, critérios de distribuição de recursos (BORBA; LUCHMANN, 2007, WAMPLER, 2003). A forma como estas questões são respondidas em cada institucionalidade pode se revelar importante e decisiva para o entendimento das possibilidades e limites de experiências participativas específicas.

2.2 RISCOS DA GOVERNANÇA PARTICIPATIVA

Não obstante o potencial acima referido existe um conjunto de questões que apontadas pela literatura em como configurando riscos para a governança participativa e que o desenho institucional precisa lidar com elas por forma a reduzir ou anular seus impactos. De entre eles aponta-se a constituição de arenas participativas “vazias”, isto é, que oportunizem a apresentação de demandas, mas sem nenhum mecanismo institucional que garanta negociação e deliberação (WAMPLER, 2005). Ou, a vulnerabilidade a problemas de poder e dominação nas arenas deliberativas, por parte de elites ou facções poderosas (considerando as diferenças de posições de poder entre as partes deliberantes), a manipulação, a cooptação e o controle político e administrativo, a baixa conflitualidade (mais consentâneos com situações “win-win”-manutenção do status quo pelos avantajados), a demanda por formas intensivas de engajamento político (fazendo com que tendam a

¹¹⁸ No caso do voto secreto, significa que o direito de deliberar é cedido aos representantes escolhidos pelos cidadãos, o que gera problemas de *accountability* semelhantes aos verificados na democracia representativa, tendo como consequência a diminuição da importância da instituição de participação como um vetor de transformação social e como um espaço público deliberativo. Por outro lado, a mobilização e participação podem engajar maior número de cidadãos e promover seu envolvimento ativo, aumentando a importância da instituição participativa como um vetor de transformação social e espaço público deliberativo (WAMPLER, 2003, p.75-76).

participar os grupos mais bem colocados na sociedade¹¹⁹), o desarme das associações secundárias (desencoraja radicalismo e militância – requer abstinência dos métodos vigorosos de enfrentamento do poder¹²⁰), a dificuldade de sustentação a longo termo (FREY, 2003, FUNG; WRIGHT, 2002, LUCHMANN, 2002).

Conforme argumenta Cortês (2005), socorrendo-se da corrente cética sobre a governança participativa, as relações de poder existentes na sociedade civil – relacionadas a recursos desiguais, por exemplo – afetariam as possibilidades de processos deliberativos equânimes. Da mesma forma que o desenho institucional não só pode não garantir acesso universal à participação, ficando restrito a alguns cidadãos participando diretamente ou através de representantes, como pode permitir que o processo político dos espaços participativos seja dominado por gestores ou por grupos políticos com mais recursos de poder, devido à distribuição desigual de poder entre participantes governamentais e da sociedade civil (situação que se explica pelo fato do ambiente social e político produzir e reproduzir tais desigualdades).

Por outro lado, para Pinto (2004), as pessoas mais desprovidas de condições econômicas, sociais educacionais, que não buscam ou não encontram representação partidária, reproduzirão a mesma situação em espaços participativos, ou seja, “quem não tiver nenhum espaço de

¹¹⁹ Referindo-se à corrente cética sobre a governança participativa, Cortês (2005) fala do risco de legitimidade dos participantes (interesses que representam, como são escolhidos e ainda as relações que estabelecem com os grupos sociais supostamente representados), uma vez que apenas teriam acesso à participação os grupos sociais que dispõem de maiores recursos econômicos e de poder, sendo que os “excluídos” continuariam à margem dos processos participativos, isto é, tais institucionalidades não representam os mais pobres ou a maioria.

¹²⁰ Cohen (1985) refere-se a modos de controle de inclusão, onde os excluídos são incluídos nas estruturas decisórias (estas por sua vez, e segundo Foucault [1980], são produto das relações de poder num dado contexto), onde são sujeitos a formas de controle mais difíceis de enfrentar, na medida em que reduzem espaços de conflito, sendo relativamente benignos e liberais. Isto é, as pessoas com as maiores razões para enfrentar e confrontar as relações e estruturas de poder são trazidas, ou até compradas, através de sua inclusão no processo, de forma que os *desempodera* no enfrentamento das hierarquias e desigualdades prevalentes na sociedade, induzindo a conformidade (*apud* KOTHARI, 2001, P. 143). Dai a necessidade de manutenção, paralela, de espaços de debate e de mobilização em instâncias eminentemente civis (DRYZEK, 2000, *apud* MARQUES, 2010a).

representação tenderá a reproduzir sua exclusão, mesmo em espaços participativos” (PINTO, 2004, p.111). Concluindo, Cortês (2005, p.18) arremata,

O acesso não universal à participação, grupos sociais econômica e politicamente mais fortes participando e formando agendas, controle de agentes governamentais sobre a dinâmica de funcionamento dos fóruns são considerados como características que indicariam restrições à participação geral e, principalmente dos mais pobres.

Nesse sentido, Fung e Wright (2002) defendem que o formato institucional das arenas participativas deve ser norteado por princípios importantes, para as experiências participativas, tais como igualdade, liberdade, autonomia, inclusão, etc. Ao mesmo tempo em que este deve garantir mecanismos que assegurem equilíbrios de poder entre os atores em deliberação, e em particular as configurações de poder não deliberativo que constituem o terreno onde a deliberação ocorre, ou seja, (*idem*, p.23),

Participants will be much more likely to engage in earnest deliberation when alternatives to it – such as strategic domination or exit from the process altogether – are made less attractive by roughly balanced power. When individuals cannot dominate others to secure their first-best preference, they are often more willing to deliberate.

E ainda, segundo estes autores, deve engajar indivíduos com pouca experiência e poucas habilidades de participação, argumentando-se que (2002, p.32),

While many standard treatments of political institutions take the preferences and capacities of individuals who act with them as fixed, these democratic experiments treat both of these dimensions of their participation as objects of transformation. By exercising capacities of argument, planning, and evaluation, through practice individuals might become better

deliberators. By seeing that cooperation mediated through reasonable deliberation yields benefits not accessible through adversarial methods, participants might increase their disposition to be reasonable and to transform narrowly self-interested preferences accordingly.

Outros apontam, como uma das formas de combater as desigualdades de poder, a disponibilização de informação política de qualidade, em quantidade, pluralidade e neutralidade. Argumenta-se que informação política de qualidade, aliada à educação formal, constitui-se em ferramenta de habilidade política, o que possibilita uma interferência e um controle mais consistentes em relação aos negócios públicos, ou seja, com uma esfera de cidadãos bem informados e civicamente engajados tem-se sugestões, debates e decisões de maior qualidade, agilidade na implementação de políticas públicas, na vigilância sobre os representantes e, talvez o mais importante, mantendo-se a legitimidade do regime democrático (BOHMAN, 1996; GASTIL, 2000; HABERMAS, 1997).

Por outro lado, para Bohman (2000, p.49), a resposta para os riscos indicados deve assentar na flexibilidade das institucionalidades, isto é, adotando um “marco institucional e interpretativo em constante revisão, mantendo esse marco aberto e democrático, através do contínuo diálogo entre o público deliberante e as instituições que organizam a deliberação”, levando sempre em conta o fato de que “a configuração do desenho institucional não é uma tarefa puramente administrativa ou técnica, mas que, na verdade, carrega fortes componentes políticos” (MARQUES, 2010a, p.150).

Mas também se argumenta que em sociedades marcadamente desiguais e de interesses multivariados, o poder do Estado e as organizações partidárias podem desempenhar papel importante, designadamente, estimulando a construção de mecanismos que potencializem a ampliação e fortalecimento do associativismo civil, tornando-o mais atuante e vigoroso, e ainda evitando a exaltação de determinados grupos e/ou o facciosismo entre eles (KOWARIK; SINGER, 1993, COHEN, 1999). Esta abordagem enquadra-se na corrente que argumenta que determinados arranjos entre Estado e sociedade podem contribuir na geração de dinâmicas virtuosas de governo (EVANS, 1997, ABU-EL-HAJ, 1999, *apud* FERNANDES; BONFIM, 2005), sendo que esta é uma possibilidade cuja concretização depende mais da existência de um Estado e sociedade civil fortes, além

de um compromisso político também forte (BOSCHI, 1999). Nessa lógica, este autor (*idem*, p.683), comparando as experiências de governança em Salvador e Belo Horizonte, na implantação de OPs, conclui que,

Práticas de governança têm tanto maior chance de vingar, quanto mais forte for o Estado e a sociedade civil. Em caso contrário, isto é, na dificuldade de sua generalização ao longo do espectro social, as práticas de governança e participação correm o risco de se constituírem em alternativas fadadas ao insucesso par os que delas mais necessitam: os desorganizados e destituídos de recursos.

É levando em conta todos esses aspectos e considerando a variação das relações entre o Estado e a sociedade, em função do contexto em que elas ocorrem que a análise do desempenho das instituições participativas deverá ater-se a tais particularidades, estando este trabalho inserido dentro dessa lógica, ao estudar uma experiência concreta, buscando identificar elementos que permitam realizar aproximações acerca das possibilidades e limites das práticas participativas. Assim, no momento seguinte, estaremos retomando a abordagem dos padrões associativos no contexto moçambicano, enfocando nas relações políticas no nível do governo e resgatando também a questão das autoridades tradicionais, enquadrando-as no momento mais recente da história do país, além de recuperar o olhar sobre o associativismo civil, destacando o período a partir de 1990, momento da introdução da constituição liberal em Moçambique.

CAPÍTULO 3 – PADRÕES ASSOCIATIVOS E DE ORGANIZAÇÃO SOCIOPOLÍTICA EM MOÇAMBIQUE

3.1 PADRÃO ASSOCIATIVO E GOVERNO

“Um dos aspectos mais interessantes da organização do poder em Moçambique é o facto de ser o mesmo partido e, mais ou menos, o mesmo grupo de líderes sênior do Partido Frelimo a governarem desde a independência” (WEIMER; MACUANE; BUUR, 2012, p.31). Este é o retrato sucinto e esclarecedor sobre as bases em que assenta a lógica da economia política ou arranjo político em Moçambique. O fato de ter liderado a luta armada de libertação nacional e conduzido o país à independência permitiu à FRELIMO assumir o controle do Estado e reforçar o seu poder, criando, a partir daí, as condições que favoreceriam a manutenção desse controle do Estado e a reprodução das lógicas do seu poder. Até porque o controle do Estado é que garante o poder do partido e a sua coesão interna (SUMICH, 2008, *apud* WEIMER; MACUANE; BUUR, *idem*).

Também foi pelo processo da luta de libertação e construção do Estado moçambicano independente que se constituiu a principal elite política moçambicana, a qual é composta pelos combatentes da libertação (Geração de 25 de Setembro – dia do início da luta de independência, em 1964). Deste grupo de famílias saem as lideranças da FRELIMO, que têm governado o país, e também grande parte dos quadros que ocupam a maioria das posições importantes no poder, no próprio partido e no mundo dos negócios¹²¹. Uma segunda geração (Geração 08 de Março – dia em que, em 1976, o então presidente da República, Samora Machel, ordenou que todos os jovens parassem de estudar e fossem assumir as 300000 vagas na administração pública, em resultado do abandono dos quadros coloniais, após a independência, em 1975) complementa a primeira, “desempenhando funções chave no Estado, governo e administração pública – nem sempre sem tensões e conflitos entre as duas” (WEIMER; MACUANE; BUUR, *idem*, p.37). Esta é a constelação oligárquica que, através do controle do Estado, promove relações clientelistas que asseguram a distribuição de benefícios, particularmente entre os membros da elite¹²², ajudando a

¹²¹ WEIMER; MACUANE; BUUR, 2012.

¹²² Sugere-se que um patrono organiza grupos de clientes através da oferta de certos benefícios em troca do seu apoio (que pode ser organizacional, financeiro, acesso aos recursos e oportunidades econômicas, etc.) (KHAN,

reduzir as tensões entre os grupos que a compõem, ao mesmo tempo em que mantém a coesão interna e o poder do partido¹²³.

As práticas clientelistas corporizam a natureza neopatrimonial¹²⁴ do Estado (apanágio de muitos países em desenvolvimento), em que as elites instrumentalizam a fraqueza institucional do Estado para assegurar e manter as suas posições de poder. O neopatrimonialismo, além de seu caráter clientelista, incorpora traços como a ausência de distinção entre público e privado, a corrupção (econômica, ou ligada a uma troca social), nepotismo, tribalismo, etc., caracterizando sistemas políticos essencialmente estruturados à volta do príncipe, que tendem a produzir modelos de dominação personalizados, orientando-se essencialmente para a proteção da elite no poder. Isto é, a elite busca assegurar o monopólio da representação e controlar em seu proveito os benefícios da modernização econômica (BADIE; HERMET, 2001 *apud* FORQUILHA, 2009). Vai ser sobre estas bases que a FRELIMO, no âmbito das reformas políticas e econômicas, a partir da metade de 1980, se desenvolve e se consolida, constituindo-se atualmente em partido dominante¹²⁵, com implicações negativas no processo de participação política, tanto a nível nacional, quanto local (FORQUILHA; ORRE, 2012).

2010, *apud* WEIMER; MACUANE; BUUR, 2012.). E nessas “redes ou relações patrono-cliente criam uma forma de mobilização política que pode ser baseada em redes informais e muitas vezes interpretam e interferem com o ‘público primordial’ (isto é, estruturas étnicas, clã e estruturas familiares) e/ou operam no seio de ‘públicos cívicos’, isto é, organizações formais como os partidos políticos, organizações do sector privado ou aparelho do Estado ou uma combinação de todos estes. Para a distinção dos dois tipos de público em África, ver Ekeh (1975). De acordo com Ekeh, muitas vezes as elites fazem parte de ambos os ‘públicos’ e, portanto, usam o seu poder e influenciam ambas as esferas” (WEIMER; MACUANE; BUUR, *idem*, p.150).

¹²³ Id.

¹²⁴ É um conceito que tem sua origem na categoria weberiana de patrimonialismo, que “descreve um modo de dominação tradicional, exercido pelo príncipe em virtude de um direito pessoal absoluto” (BADIE; HERMET, 2001 *apud* FORQUILHA, 2009, p.6).

¹²⁵ “A literatura da ciência política sobre sistemas de partido dominante (Sartori, 1976; Giliomee & Simkins, 1999; Carbone, 2003; 2007; Bogaards, 2004; Ronning, 2010;) sublinha que partido dominante é aquele que conquista consecutivamente o poder através de eleições – três ou mais vezes, segundo a definição do Sartori (1976) – em que os partidos da oposição simplesmente não conseguem modificar a preferência dos eleitores (Carbone, 2007)” (FORQUILHA; ORRE, 2012, p.334).

3.2 PADRÕES DE ORGANIZAÇÃO SOCIOPOLÍTICA E AUTORIDADES TRADICIONAIS

Recuperando a questão das autoridades tradicionais, referir que o seu banimento logo após a independência, em 1975, amputou de certa forma a organização social e coletiva secular das comunidades no campo. Os portugueses reconheceram a importância e o caráter indispensável destas autoridades para o funcionamento normal e reprodução social das comunidades rurais, tendo, por isso, integrado as autoridades tradicionais na sua estrutura político-administrativa, como condição para a implantação bem sucedida da sua política colonial (LOURENÇO, 2005).

Estas comunidades tinham uma forma de associação de base tribal, sendo o poder (hereditário, na maioria das vezes) exercido via parentesco, que podia ser tanto matrilinear (quando os laços são constituídos obedecendo a descendência feminina) quanto patrilinear (quando os laços de parentesco são constituídos com base da descendência masculina). Além de seu fundamento natural, a legitimidade destas autoridades também assentava “no pressuposto social de que o chefe tradicional podia garantir a sobrevivência da sua população em longo prazo, bem como uma boa gestão/redistribuição em relação ao meio ambiente em que esta se encontrava inserida” (*idem*, p.35).

Por outro lado, Temudo (s/d), em seu estudo, intitulado *Campos de batalha da cidadania no Norte de Moçambique*, faz um breve retrato da organização social Macua¹²⁶ (província de Niassa), um dos diversos grupos étnico-linguísticos de Moçambique. Ressaltar que esta é uma sociedade matrilinear (em que a afiliação, o padrão de residência pós-nupcial, o direito de propriedade e de herança, etc. são baseados na descendência feminina) e segundo a autora, a unidade básica de organização social da mesma é o grupo doméstico matrilinear (*ebumba*), que normalmente é composto por vários agregados nucleares (*ethoko*) de mulheres sêniores, das suas filhas casadas e respectiva descendência.

¹²⁶ Este grupo étnico-linguístico é composto por vários subgrupos linguísticos (DE MATTOS, 2012) e é grupo predominante na província de Nampula e no distrito de Angoche, pelo que as referências deste estudo ajudam-nos, de certa forma, a compreender também as dinâmicas sociais de Angoche. Segundo Medeiros (1995), “a partir do século XIX, O etnônimo macua passou a representar especificamente as sociedades localizadas no interior do distrito de Moçambique, atual Nampula” (*apud* DE MATTOS, *idem*, p.57).

Esta autora refere que o *ebumba* tinha também uma dimensão territorial com fronteiras bem definidas e com um chefe (*napumba*), eleito pelo grupo de descendência (*n'loko*), entre os irmãos da mulher mais velha.

A autora prossegue afirmando que os indivíduos pertencem não só ao *ebumba* e ao *n'loko* mas também ao *nihimio*¹²⁷. Ainda segundo a autora, a principal divisão política Macua é o *elapo*¹²⁸, que tem como chefe religioso e político o *mwene*¹²⁹, um chefe eleito pelo grupo de descendência (*n'loko* ou *errukulu muthéulene*¹³⁰) que primeiro chegou ao território (*elapo*). Sendo, por isso, considerado o dono da terra e o responsável pela proteção espiritual do território. Nas suas funções, o *mwene* “é apoiado por um conselho de anciãos, por uma mulher escolhida entre o seu grupo de descendência (*apwiamwene*¹³¹) e pelos líderes das subdivisões do seu território” (TEMUDO, s/d, p.36).

Esta é uma sociedade com uma estrutura política hierarquizada e, mesmo sendo uma sociedade matrilinear, ela tem suas lógicas de poder assentes no patriarcalismo (o papel de liderança e poder é exercido pelo homem), e é caracterizada por uma ideia parecida com a dos *chacks and balances* no exercício desse poder. Outra característica importante desta sociedade é o coletivismo, o qual é permeado por um espírito de solidariedade assinalável, como podemos verificar nas palavras de Temudo (*idem*, p.37),

Tradicionalmente, cada agregado nuclear (*ethoko*) possuía as suas casas, os seus campos de cultivo e os seus celeiros e cada mulher casada preparava

¹²⁷ “Categoria frequentemente designada na literatura por «clã». Um *nihimio* inclui indivíduos de diferentes *ebumbas*, *n'lokos* e grupos étnicos” (TEMUDO, s/d, P.36).

¹²⁸ É composto por *ebumbas* da mesma divisão e designa simultaneamente o território da chefatura e os seus habitantes (*ibid.*)

¹²⁹ Esta expressão designava os chefes do interior, sendo que os do litoral, como é o caso de Angoche, eram designados *xeques*, ou *sultões*. Esta figura era responsável pela condução das cerimónias da chuva e dos rituais de iniciação, entre outros – e pela resolução de conflitos (*ibid.*).

¹³⁰ Significa linhagem.

¹³¹ É a mulher mais velha da linhagem, também denominada por rainha e ocupa uma posição bastante relevante na estrutura social macua e desempenha várias funções. Por exemplo, “tinha uma função de conservar a memória da linhagem e estabelecer a ligação com os seus ancestrais. Participava de vários momentos e cerimónias significativos da sociedade e deveria ser sempre consultada em caso de guerra (...)” (DE MATTOS, 2012, p.73).

os alimentos isoladamente. Porém, o consumo era realizado coletivamente, dado que às refeições todos os membros do *ebumba* se reuniam por grupos etários e por gênero. Este processo redistributivo suprimia a condição desfavorável dos membros em situação de carência alimentar. O trabalho agrícola começava nos campos dos agregados seniores do *ebumba* com a ajuda de todos os membros dos agregados mais jovens. A reconstrução regular das casas e celeiros dos agregados seniores era também realizada através de entreajuda e os genros tinham a obrigação moral de ajudar os pais da mulher. A entreajuda no trabalho agrícola ocorria também entre todos os agregados juniores de um mesmo *ebumba* durante os picos de trabalho, nomeadamente durante a monda (*olima*).

Pode-se aferir que seria nestas relações tribais onde repousaria o capital social nas sociedades tradicionais, uma vez que se constituíam num fator importante de construção de sistemas de confiança e de solidariedade, encontrando-se a autoridade tradicional no centro da vida política e social.

Entretanto, vários fatores têm afetado ao longo do tempo a organização sociopolítica das sociedades Macua e todas as outras sociedades de base tradicional. A questão tribal, por exemplo, hoje não é mais um fator primordial na organização sociopolítica das comunidades rurais (tornaram-se mais heterogêneas). A hereditariedade como fator de acesso ao poder também deixou de ter a relevância que teve no passado, havendo hoje formas múltiplas de ascender a esse poder. Osório (2006) constata, por exemplo, em estudo realizado nos distritos de Angoche, Mogovolas e Nampula-Rapale, que a norma tradicional sobre o casamento sofreu fortes alterações, os casamentos deixaram de ser matrilocais, isto é, os casais deixaram de residir nas terras da família da mulher e passaram a residir nas terras do homem, situação que reflete, em parte, a perda de influência das estruturas familiares.

Temudo (s/d) argumenta, por seu turno, que fatores como a intervenção colonial nas sociedades rurais, destacando-se a integração forçada na economia de mercado (produção de culturas de exportação), o processo de socialização após a independência e a guerra prolongada (anticolonial e civil), originaram uma desagregação do tecido social, afetando a unidade do *ebumba* e favorecendo a nuclearização e

destruindo ou enfraquecendo as relações de entreaajuda no trabalho e as práticas tradicionais de redistribuição.

Não obstante todas as transformações porque tem passado as comunidades rurais, o poder tradicional tem resistido no tempo, conservando a sua relevância sociopolítica, econômica e cultural. Conforme mencionamos neste trabalho, as autoridades tradicionais foram banidas logo após a independência, tendo sido adotadas medidas visando preencher o suposto vazio de poder, que passavam por colocar no lugar destas autoridades secretários do partido e grupos dinamizadores (TEMUDO, s/d). O uso da expressão suposto deve-se ao fato de o vazio ter sido sob o ponto de vista formal do Estado, uma vez que na prática e segundo Lourenço (2005), para a população, a legitimidade do papel do chefe tradicional, enquanto portador de conhecimento sobre as tradições locais, não desapareceu. Nas palavras de Meneses (2009, p.30), “subalternizadas no tempo colonial e depreciadas pela Frelimo após a independência, as autoridades tradicionais mantinham uma forte presença no tecido político pelo peso que gozavam junto das populações que administravam”.

Esta situação de marginalização das autoridades tradicionais, aliada a outros fatores, como a hostilidade das políticas “modernizadoras” da FRELIMO em relação a muitas das práticas sociais rurais, a degradação das condições socioeconômicas, em resultado do recrudescimento da guerra civil, particularmente, a partir de 1980, contribuiu para que a RENAMO encontrasse em muitas destas autoridades um aliado estratégico importante, o que permitiria ao movimento armado à consolidação de sua base social de apoio no campo (LOURENÇO, 2005). Meneses (*idem*) defende que as autoridades tradicionais desempenharam um papel fundamental na mobilização de jovens para integrar as fileiras do exército guerrilheiro da RENAMO. Ainda de acordo com Lourenço (*idem*), as políticas de modernização da sociedade, postas em prática no pós-independência, quase afastaram completamente uma imensa massa da população rural do *projeto nacional revolucionário*, inibindo as comunidades rurais de prosseguirem com as suas dinâmicas sociopolíticas próprias, o que acontecia, por vezes, de forma violenta e alienadora.

A relação estratégica da RENAMO com as autoridades tradicionais fortaleceu o apoio rural ao movimento armado, o que lhe permitiu colher benefícios não apenas durante a guerra, mas também no pós-guerra (a partir de 1992, momento da assinatura do Acordo Geral de Paz), particularmente nos períodos eleitorais, tendo em conta o fato de a

maioria da população moçambicana viver na área rural, com a RENAMO mantendo aí forte influência (CHICHAVA, 2008).

A guerra tinha resultado na politização das autoridades tradicionais (ARTUR; WEIMER, 1998), sendo que os processos políticos do pós-guerra acentuaram essa politização. Estas foram vistas como representando uma importante fonte de captação de votos nos vários processos eleitorais e, nessa linha, Meneses (2009) sustenta que os partidos políticos, tanto a FRELIMO quanto a RENAMO foram procurando cada vez mais apoio das autoridades tradicionais. Na visão de Lourenço (2005), as eleições gerais (presidenciais e legislativas) de 1999 refletem de alguma forma esse relevante papel político das autoridades tradicionais. O seu argumento é de que, embora a FRELIMO tenha vencido as eleições, a disputa com a RENAMO foi bastante equilibrada, o que se deveu, em parte, ao papel desempenhado pelas autoridades tradicionais, na mobilização para o voto, tanto a favor de um partido, quanto de outro.

Ciente do papel desempenhado por estas autoridades, a FRELIMO fez, pela primeira vez, o reconhecimento formal das mesmas, no ano 2000, através do Decreto-Lei 15/2000 de 20 de Junho, isto é um ano após as eleições. É verdade que desde o começo dos anos 1990 a FRELIMO vinha estudando as melhores vias para o enquadramento das autoridades tradicionais na administração territorial, contudo, sem reunir consensos dentro do próprio partido. Esta *formalização* das autoridades tradicionais configurava uma clara *demarcação* de território por parte da FRELIMO, que, reconhecendo a força destas autoridades junto de suas comunidades, procurava com isso “elevar a legitimidade popular do partido” localmente, ao mesmo tempo em que buscava combater a influência da RENAMO por via destas (LOURENÇO, 2005, p.54).

Por seu turno, Meneses (2009, p.31) argumenta, por exemplo, que, aos olhos da FRELIMO e da RENAMO, “as autoridades tradicionais são percebidas como extensões do Estado, de modo a aumentar a sua competência administrativa e a sua presença a nível local”. Portanto, apesar da sua legitimidade localmente, estas autoridades não são entendidas como entidades com uma especificidade suficientemente forte para que lhes possa ser conferida primazia entre as demais estruturas de poder existentes nas comunidades (SANTOS, 2003). De acordo com a fala de Meneses (2009, p.33),

Esta legislação, produzida pelo governo central, pretendeu, de forma encapotada e engenhosa, integrar a riqueza de instituições de poder local no

sistema de administração local, ao mesmo tempo em que a Frelimo procura capitalizar espaço político com esta manobra.

Todavia, esta lei e as subsequentes¹³² não acabaram com a ambiguidade com que o poder das autoridades tradicionais é visto pelo Estado. Nesta nova legislação, por exemplo, as autoridades tradicionais são incluídas numa vasta e difusa designação “autoridades comunitárias locais¹³³”, onde cabem praticamente todas as formas de poder comunitário, incluindo as estruturas locais da FRELIMO (TEMUDO, s/d). Por outro lado, a legislação criou de alguma maneira, uma situação de potencial controle e cooptação das autoridades tradicionais, através, particularmente do processo de reconhecimento. Por lei, após a legitimação¹³⁴, pelas respectivas comunidades, todas as autoridades comunitárias deverão ser reconhecidas pelo competente representante do Estado localmente (artigo 105º, Decreto 11/2005). O fato de estes processos serem sancionados pelas estruturas administrativas, a FRELIMO (na qualidade de governo) coloca-se em melhores condições para assegurar o controle sobre as autoridades comunitárias (JOSÉ, 2005). De acordo com Weimer, Macuane e Buur (2012), a cooptação das autoridades tradicionais pelo sistema político-administrativo, não tendo sido inicialmente prevista no momento da independência, quando esta instituição passou por uma tentativa de abolição, depois da guerra civil procurou-se definir um papel para as mesmas no sistema de governação liderado pela Frelimo. Assim, na aceção destes autores (*idem*, p.48),

De 2000 em diante, na base do Decreto 15/2000 de 20 de Junho, elas foram integradas nas estruturas político-administrativas locais, junto de representantes locais do Partido Frelimo. Estas têm funções consultivas, de controlo e

¹³² Por exemplo, a Lei 8/2003 e respectivo regulamento (DECRETO 11/2005) e o DM 80/2004.

¹³³ São as pessoas que exercem certa forma de autoridade sobre determinada comunidade ou grupo social, tais como chefes tradicionais, secretários de bairro ou aldeia e outros líderes legitimados como tais pelas respectivas comunidades locais (DECRETO 11/2005).

¹³⁴ A legitimação das autoridades tradicionais é feita de acordo com as regras da respectiva comunidade (artigo 8º) enquanto que a legitimação dos secretários é através de processo eletivo (artigo 9º) (Decreto-Lei 80/2004).

mobilização para o Estado, o governo e a Frelimo, por exemplo, em tempos de campanhas. Esta integração segue, em grande escala, o padrão colonial da integração das autoridades tradicionais (*régulos*).

Portanto, os receios de controle e de cooptação tornaram-se uma realidade, como se pode depreender na colocação acima, a qual é reforçada pelas palavras da Temudo (s/d, p.46), ao afirmar que

É significativo notar que as autoridades tradicionais da Renamo não eram reconhecidas pela administração do distrito, facto que, segundo o *Mwené* Namacoma, levou alguns deles – aqueles que temiam a perda dos benefícios que um posto na administração local lhes poderia vir a granjear – a adoptar uma estratégia que consistia em se registarem como membros do partido Frelimo (do que resultava uma dupla filiação partidária).

Este ambiente de controle e de cooptação das autoridades tradicionais também é favorecido pelo fato de estas, na luta política, buscando promover e sedimentar o seu poder, manipularem alguns aspectos tradicionais, enquanto marcas legitimadoras da sua autoridade, *recorrendo crescentemente aos veículos da modernidade, como os partidos políticos ou projetos de desenvolvimento* (MENESES, 2009). Isto significa que as autoridades tradicionais não aparecem apenas como instrumentos político-partidários e do Estado, elas também se servem desses veículos para aumentar a sua legitimidade e poder, sendo que os CCs reforçam esta perspectiva, uma vez que estas autoridades são os presidentes dos CCs de suas respectivas povoações.

Esta tendência pode contribuir para fragilizar ainda mais os padrões de organização dessas sociedades, impactando negativamente a necessidade de ampliação da participação. As autoridades tradicionais, buscando assegurar o controle social local através da mediação dos interesses de suas comunidades com os agentes externos, poderão manipular os processos, colocando entraves à participação. A passagem de uma entrevista coletiva realizada com líderes tradicionais, chefes de bairro e membros dos CCs, no distrito de Ribáuè, província de Nampula, ilustra, de alguma maneira, como as autoridades tradicionais podem influenciar os processos de participação.

As autoridades tradicionais são muito importantes na comunidade. Eles são os que determinam se a população pode aderir ou não a certas campanhas do governo ou das ONGs. São eles que mobilizam a população para participar no desenvolvimento da localidade ou do posto administrativo. Quando há conflitos entre as populações, o líder tradicional é quem apoia na resolução dos conflitos. É por isso mesmo que o governo reconheceu a importância de integrar os líderes tradicionais no sistema de governação (*apud* MACUANE *et al*, 2010, p.38).

3.3 ASSOCIATIVISMO CIVIL NO PÓS-INDEPENDÊNCIA

A intensa atividade associativa que caracterizou a sociedade moçambicana no período da colonização, como resposta às políticas coloniais, particularmente nas áreas urbanas e no entorno, e que viria a alimentar o nacionalismo, sofreu um duro golpe após a independência, uma vez que foram proibidas todas as formas associativas, fora do âmbito do partido-Estado. No momento da independência, ao autoproclamar-se “força dirigente do Estado e da Sociedade” (artigo 3.º, CRPM¹³⁵, 1975), a FRELIMO converteu-se numa instituição política hegemônica, em relação tanto à sociedade civil quanto às próprias esferas institucionais em que a sociedade se alicerça: o mercado, o Estado e a família (FRANSCISCO, 2010).

Foi na sequência desta nova realidade que a antiga base associativa deu lugar a novas formas de associação, através de organizações criadas e lideradas pelo partido, com o objetivo de mobilizar a população e mediar a relação entre a sociedade e o partido-Estado. Estas eram designadas Organizações Democráticas de Massas (ODM) e compreendiam a organização das mulheres moçambicanas (OMM), organização dos trabalhadores moçambicanos (OTM), a organização dos continuadores, a organização da juventude moçambicana (OJM), a organização dos escritores e artistas, a organização dos jornalistas (ONJ), organização dos professores (ONP), e outras categorias (BIZA, 2008). As ODMs praticamente dão corpo à sociedade civil do Moçambique independente e socialista. De acordo com Francisco (*idem*, p.54),

¹³⁵ Constituição da República Popular de Moçambique.

Até às reformas do sistema político e jurídico, introduzidas pela Constituição da República de 1990, a sociedade civil formal moçambicana ficou circunscrita e dominada pelas chamadas Organizações Democráticas de Massas (ODM) [...] As ODM assumiam-se como os “braços” do partido Frelimo, sendo por ele totalmente instrumentalizadas e profundamente alienadas da diversidade de interesses dos grupos que diziam representar.

Entretanto, se isso configurou uma descontinuidade bastante significativa nas práticas associativas independentes e autônomas, originando formas associativas dependentes e altamente politizadas, também é verdade que estas novas formas associativas colocavam bastante ênfase em aspectos como o coletivismo e a participação. Neste sentido, importa ressaltar a opção do governo moçambicano de socialização dos meios de produção e coletivização da produção no campo, através das cooperativas, no âmbito da implantação do sistema socialista (CRUZ E SILVA, s/d).

A introdução do neoliberalismo no começo dos anos 1990 foi acompanhada pelo recuo da ação do Estado nos vários domínios da vida coletiva, o que criou um vazio, particularmente no domínio social. Esse âmbito propiciou a emergência e crescimento acentuado de entidades associativas e ONGs (nacionais e internacionais) que passaram a ocupar-se dessa área. Este desenvolvimento contou com forte apoio da comunidade internacional, que forneceu “recursos (informação, dinheiro e capacidades) necessários para que a sociedade civil pudesse criar organizações e grupos que se supunha poderem responder às necessidades da população” (BIZA, 2008, p.56). Até 1984 havia um registo associativo de muito pouca expressão, no entanto, no ano de 2003 o país já contava com quase 5000 instituições sem fins lucrativos (FRANCISCO *et al*, 2008), sendo que o número poderá ser bastante superior, se atendermos que essa estatística diz respeito somente às instituições formais, o que exclui uma parte bastante importante de organizações informais, “mas que são aquelas que no quotidiano são mais relevantes em termos sociais e de satisfação dos interesses comuns dos seus participantes”¹³⁶ (FRANCISCO, 2010, p.69).

¹³⁶ Por exemplo, organizações de interajuda agrícola (*Kurhimela, Kurhimelissa, Kuvekeseliwa*), grupos de poupança (*Male, Yakulahlana, Nssongo-nssongo*,

Francisco *et al* (2008) observam, nesta sua pesquisa sobre a sociedade civil em Moçambique, que em anos recentes registou-se um deslocamento em relação à atuação da sociedade civil, que de mero assistencialismo passou para participante ativo “em ações de pesquisa e advocacia, visando exercer pressão sobre o Estado e as instituições internacionais. Estas ações incidem sobre a necessidade de melhoria das políticas públicas e de desenvolvimento das comunidades em Moçambique e na África” (*idem*, p.19).

Contudo, interessa lançar um olhar sobre alguns dados desta pesquisa, a qual revela que das cerca de 5000 organizações¹³⁷ recenseadas pelo INE (2006), 53% são de carácter religioso, 25% de carácter político, de advocacia e lei, apenas 2% são associações de carácter educacional, menos de 10% são ONGs (3% nacionais e 4% ONGs internacionais). Por estes números, segundo a mesma pesquisa, concluiu-se que a diversidade de organizações na SC é fraca, isto é, quase 75% pertencem a dois grupos de organizações: religiosas e políticas (FRANCISCO *et al*, *idem*).

Outro dado ainda, segundo estes autores, citando o censo do INE (2006¹³⁸), indica que a relação entre o número de instituições e a população residente é de 26.2 unidades por 100 mil habitantes, e que estas organizações tinham em 2003 um número total de membros na ordem das 140 mil pessoas, representando menos de 1% da população do país. Também foram identificados problemas de representatividade dos grupos sociais, uma vez que, em 10 categorias, constatou-se que apenas grupos da classe alta/elite e as minorias religiosas possuíam participação mais equitativa. E “em contrapartida, os grupos de pessoas pobres, de idosos e de deficiente físicos foram considerados ausentes ou excluídos” e o grupo de mulheres, a população rural, as minorias étnicas, jovens e PVHS¹³⁹ são vistos como sub-representadas ou excluídas (FRANCISCO *et al*, 2008, p.33).

Este é um dado contraditório com o outro, no mesmo estudo, que aponta que 42,4% das organizações estão na comunidade local

Kuphezana), *Xitique*, *Tsima*, *Ntimo*, *Xitunga*, *ganho-ganho*, etc (FRANCISCO *et al*, 2008).

¹³⁷ Além do carácter precário da maioria destas organizações, estas são numericamente ainda reduzidas. Na África do Sul, por exemplo, a estimativa é de que existam aproximadamente 100 mil organizações da sociedade civil (AfriMAP, 2009).

¹³⁸ CINSFLU (Censo de Instituições Sem Fins Lucrativos) 2006.

¹³⁹ Pessoas vivendo com HIV-SIDA (AIDS).

(habitualmente também designadas como organizações de base, ou comunitárias) e 33,5% estão no distrito. Entretanto, isto pode estar associado ao fato de essas organizações estarem, segundo os mesmos autores (2008, p.27), a desenvolver um “trabalho que não vai de encontro às necessidades básicas e imediatas dos cidadãos”, ou ao fato de as mesmas não estarem inseridas adequadamente junto da população.

Outro aspecto que reforça a existência desse vazio entre as organizações e as bases sociais é a constatação de que o secretário do bairro ou da aldeia e o chefe tradicional (24% contactam regularmente os líderes comunitários¹⁴⁰) sejam as entidades locais mais procuradas pelos cidadãos, quando precisam resolver algum problema quotidiano, ou ainda os líderes religiosos (em torno de 54% dos cidadãos inquiridos recorrem ao seu apoio na solução de problemas¹⁴¹).

Por outro lado, existe um problema estrutural nas OSC moçambicanas. Segundo os dados (INE 2006), cerca de 70% de seus recursos provêm do estrangeiro, com forte envolvimento de ONGs Internacionais ou ligações com entidades doadoras internacionais, enquanto as empresas privadas e famílias contribuem com 25% e o Governo/Estado com apenas 3%, sendo que 52% desses recursos concentram-se na Cidade capital do país (Maputo) (*apud* FRANCISCO *et al*, 2008). Isto faz com que, muitas vezes, as OSC se moldem em função das agendas externas. A colocação de Francisco (2010, p.57) é elucidativa,

Por isso aparecem imagens mais ou menos sarcásticas dos representantes da sociedade civil em algumas caricaturas, uma vez que eles são vistos como pequeno grupo de ativistas, predominantemente urbanos ou estrangeiros, ou um grupo de ativistas, militantes ou voluntaristas, especializados em retiros ou *outdoors*, realizados nos melhores hotéis das principais cidades, ou nas estâncias das mais belas praias moçambicanas. Não obstante o seu carácter exagerado, tais percepções não surgem do acaso. Parte das OSC urbanas, as mais visíveis e com mais acesso a recursos financeiros, desperdiçam enormes energias em seminários e workshops, dando a impressão que só existem para legitimar e avaliar

¹⁴⁰ BRATTON; GYIMAH-BOADI; MATTES, 2009.

¹⁴¹ Id.

as políticas implementadas, sobre os mais variados temas em voga – dívida externa, epidemia do HIV-sida, pobreza absoluta, *empowerment* da mulher, grupos desfavorecidos, meio ambiente, para citar apenas alguns dos temas mais apelativos - sem, de fato, se preocuparem com a realidade vivida pelo povo moçambicano.

Outras questões são apontadas como impactando a intervenção da sociedade civil no sentido de promover uma participação efetiva dos cidadãos na governação e na formulação de decisões políticas que os afetam, quais sejam o trânsito das lideranças entre as esferas política/pública e associativa¹⁴² e ainda a democracia interna e transparência.

Argumenta-se que parte importante das lideranças associativas pertenceu, ou pertence ainda, ao setor público¹⁴³ (com fortes conotações com o partido no poder) e à FRELIMO, sendo que esta permeabilidade entre o Estado e sociedade civil acabou por gerar uma situação na qual as OSC tendem a acomodar-se ou conformar-se às práticas e mecanismos de interação como o Estado¹⁴⁴, no lugar de buscar alterá-los. Este cenário deixa transparecer certa alienação de parte das OSC, levando vários segmentos da sociedade, particularmente a oposição política a questionar a legitimidade, acusando-as de dependência e/ou vinculação ao partido no poder e ao governo (AfriMAP, 2009).

Em relação à democratização interna e à transparência, a história do país e das próprias OSC é tida como parte da explicação para a dificuldade de sua democratização e cultura de práticas transparentes. Argumenta-se que a forma como o país chegou à democracia, a partir do fim de uma guerra civil, onde nenhuma das partes reivindicava o estabelecimento da democracia representativa, não ajudou na consolidação de uma tradição democrática e pluralista no país, fazendo-se sentir nos diversos espaços sociais, tanto públicos e privados, quanto associativos. Ou seja, a ausência de pressão e mobilização popular pela

¹⁴² Embora se reconheça os riscos que tais contatos representam para a autonomia das organizações, também é ressaltado que os mesmos podem favorecer a inclusão e promover uma maior participação das OSC nos assuntos públicos (AfriMAP, 2009).

¹⁴³ Em um estudo realizado com 48 ONGs, Melluci apurou que mais de 70% da amostragem (42 ONGs) possuía membros que haviam previamente trabalhado na administração pública (apud AfriMAP, idem).

¹⁴⁴ Id.

busca da democracia impactou negativamente a cultura de pluralismo e abertura das práticas associativas no país, daí que, a necessidade de democratização interna das organizações da sociedade civil ganhe redobrada relevância, considerando o fato de elas serem vistas, por muitos, como exemplos dos novos ideais democráticos (Afrimap, 2009).

Portanto, se o período a partir de 1990 corresponde ao momento em que se registra a intensificação da atividade associativa, com alguma emancipação em relação ao poder político¹⁴⁵, estas não conseguiram desembaraçar-se dos questionamentos em torno de seu nível de autonomia, tanto em relação ao poder político, quanto em relação às agendas externas internacionais.

Como dizia um de nossos entrevistados, temos um problema com a nossa sociedade civil, esta é bastante tênue e nalguns casos de complicado conceito, constituída por organizações que nasceram de fundos externos, sendo que, quando o fundo externo acaba, elas também acabam. Daí que “mudam de agenda de um dia para outro, se hoje é sida amanhã pode ser ambiente, depois de amanhã pode ser saúde, amanhã educação, dependendo do financiador”. Não têm agendas próprias, o que dificulta um pouco a coesão do movimento da sociedade civil no distrito e toda esta fragilidade também enfraquece a capacidade de as pessoas discutirem com profundidade (informação verbal¹⁴⁶).

Nesse contexto e considerando o caráter, essencialmente, assistencialista das OSC (BIZA, 2008, FRANCISCO *et al*, 2008), embora se tenha assinalado algum deslocamento para questões ligadas à cidadania (FRANCISCO *et al*, *idem*), depreende-se que o seu impacto como fatores relevantes na construção de uma cultura de cidadania e de participação política não parece significativo. Para Hodges e Tibana (2005) e Francisco e Matter (2007), o desempenho da sociedade civil (SC) deve ser avaliado com cautela e intimamente associado com o papel dos doadores e agências internacionais, particularmente quando se sabe que o espaço conquistado pela SC é mais resultado duma imposição de doadores internacionais, a quem o governo presta mais contas, do que propriamente da iniciativa e afirmação das OSC (HODGES; TIBANA, 2005). Posto isto, retomamos, em seguida, a abordagem do processo de descentralização, enfocando na questão dos Conselhos Consultivos (CCs).

¹⁴⁵ “observa-se uma *tutela conveniente*” (FRANCISCO *et al*, 2008, P.59)

¹⁴⁶ Entrevista com GOV2, em 14/03/13.

CAPÍTULO 4 – DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO EM MOÇAMBIQUE.

4.1 ENTRE A TEORIA E A PRÁTICA

Como já mencionamos, a constituição de 1990 (revista em 2004) estabeleceu as bases para que a sociedade aumentasse a sua participação no controle social da gestão pública, através dos processos de desconcentração e descentralização (artigos 262º e 271º, CRM¹⁴⁷, 2004). Os princípios de envolvimento do cidadão na gestão pública encontram sua objetivação em leis ordinárias como a 2/97¹⁴⁸, 8/2003¹⁴⁹ (e respectivo regulamento, Decreto 11/2005), etc. É neste âmbito que o país tem adotado mecanismos formais e informais (no sentido de não estarem ancorados em nenhuma norma jurídico-legal) de interação entre a sociedade e o Estado. Os mecanismos formais concretizam-se através de eleições nos municípios e da participação dos cidadãos, por via dos Conselhos Consultivos, na gestão pública, particularmente no nível distrital. Os níveis nacional e provincial são mais governados por iniciativas informais, quais sejam o Observatório do Desenvolvimento (níveis nacional e provincial), a Campanha da Terra, a Agenda 2025 e o MARP (nível nacional) (AfriMAP, 2009).

O Observatório do Desenvolvimento (inicialmente designado Observatório da Pobreza) foi constituído em 2003 no nível nacional (desde 2005, encontra-se representado nas províncias), pelo governo de Moçambique¹⁵⁰, com apoio financeiro do PNUD, estando inserido nos esforços para avaliar e monitorar a implementação dos programas de combate à pobreza (com enfoque no PARPA¹⁵¹). Este é um fórum consultivo tripartite paritário (sociedade civil, governo e parceiros de cooperação internacional – 20 membros de cada), onde se busca apontar

¹⁴⁷ Constituição da República de Moçambique.

¹⁴⁸ Aprova o quadro jurídico para a implementação das autarquias locais.

¹⁴⁹ Estabelece a disposição e funcionamento dos órgãos locais do Estado.

¹⁵⁰ Contudo, ressaltar que a demanda inicial para a sua institucionalização veio dos parceiros internacionais, que buscavam maneiras de assegurar a prestação de contas por parte do governo (FRANCISCO; MATTER, 2007).

¹⁵¹ Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta. Este é um instrumento de política pública, adotado pelo governo de Moçambique no âmbito das exigências do Banco Mundial e FMI para acesso a programas de financiamento, particularmente aos tomadores que integram o grupo de países pobres altamente endividados.

dificuldades e desafios na governação do país e propondo medidas para sua mitigação ou resolução. A Campanha da Terra foi uma iniciativa integrada nas discussões sobre a Lei de Terras em Moçambique, cujo principal objetivo era conseguir uma lei que assegurasse os anseios dos cidadãos e das comunidades, sobretudo a manutenção legal da Terra como um bem comum, assegurando ainda que as comunidades tivessem os seus direitos consuetudinários de uso e aproveitamento reconhecidos. A iniciativa congregou em torno de 200 organizações, entre ONGs nacionais e estrangeiras, organizações comunitárias de base, instituições religiosas diversas, académicos e pessoas singulares. Após a aprovação da Lei, seguiram-se campanhas de divulgação da mesma junto das comunidades, particularmente as rurais e camponesas (AfriMAP, 2009).

Na sequência, surgia mais uma oportunidade de participação da sociedade nos processos de governança. Foi no ano de 2003 que a Assembleia da República aprovou, por unanimidade, a Agenda 2025¹⁵², um instrumento que a partir de uma análise histórica do país buscou traçar possíveis cenários que poderiam emergir nas décadas seguintes, assim como os determinantes e as ameaças desses cenários. Nesse sentido, o documento em causa desenhou um amplo perfil da sociedade moçambicana, detalhando suas fraquezas e potencialidades em quatro pilares: 1) capital humano, 2) capital social, 3) economia e desenvolvimento e 4) governação, tendo contado, na sua elaboração, com a participação de diversos segmentos sociais, entre académicos, partidos políticos, organizações comunitárias, empresários, etc., através de um processo de debate que incluiu uma ampla campanha de consultas públicas em todo o país, com a finalidade de produzir uma visão nacional do desenvolvimento do país, no horizonte temporal que vai até 2025 (*ibidem*).

O ano de 2003 foi um ano significativo para Moçambique, no sentido em que foi o ano que testemunhou diversas iniciativas de ampliação de espaços de participação da sociedade na governança do país. Foi neste ano também que Moçambique aderiu ao Mecanismo Africano de Revisão de Pares (MARF), uma iniciativa da Nova Parceira para o Desenvolvimento (NEPAD¹⁵³), da União Africana. Este

¹⁵² No âmbito do projeto *African Futures*, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), um projeto que foi implementado em outros vinte e cinco países africanos.

¹⁵³ É um programa da União Africana, funcionando com secretariado próprio, sediado na África do Sul. Este é assumido como estratégico e estabelece “uma visão para a renovação de África”. Seus objetivos são: erradicar a pobreza,

mecanismo busca promover a adesão e o cumprimento dos compromissos assumidos pelos países membros, através da Declaração sobre Democracia e Governança Política, Económica e Corporativa, assinada em 2002, na cimeira da UA, em Durban. Assim, e nos termos da Declaração, segundo Mosse e Pohlmann (2011), os Estados participantes da NEPAD comprometeram-se a fazer redobrados esforços para implementar, entre outras coisas,

[...] o Estado de direito; a igualdade de todos os cidadãos perante a lei; as liberdades individuais e coletivas; o direito de participar em processos políticos livres, credíveis e democráticos; a adesão à separação de poderes, incluindo a proteção da independência do judiciário e a efetividade dos parlamentos (p.4).

Estes são compromissos assumidos tendo como base a ideia de governos justos, honestos, transparentes, participativos e que prestam contas, assim de probidade na vida pública. Os países adotam o MARP como forma de fazerem auto-avaliações periódicas de progressos em relação aos princípios da NEPAD, enfocando as quatro principais áreas temáticas da Declaração, quais sejam democracia e governança política, governança e gestão económica, governança corporativa, e desenvolvimento socioeconómico, sendo a sociedade civil coo-plementadora do mecanismo (MOSSE; POHLMANN, *idem*).

Contudo, se esta multiplicação de iniciativas e de espaços de participação sinaliza a vontade (*political will*) do governo em promover uma governança mais inclusiva e participativa, a amplitude e profundidade dessa participação demonstram, no mínimo, um fraco comprometimento (*political commitment*) do governo para com um envolvimento mais efetivo da sociedade nos processos de governança. O ambiente institucional acaba por não favorecer o exercício efetivo do poder por parte do cidadão.

Conforme Francisco e Matter (2007), Os moçambicanos são frequentemente chamados a participar no exercício do seu direito de cidadania, mas, na prática, o seu poder de influenciar políticas, decisões

promover crescimento e desenvolvimento sustentável, integrar a África na economia global, e acelerar o *empoderamento* das mulheres, fundando-se nos princípios básicos do compromisso com a boa governação, democracia, direitos humanos e resolução de conflitos (MOSSE e POHLMANN, 2011, p.4).

relevantes ou mesmo de poder econômico e político, acaba por ser limitado. Na escala de participação para o exercício do poder, o cidadão fica geralmente entre o nível de auscultação *ad hoc* e informal, informação sem mútuos compromissos, por vezes manipulação ou terapia apenas, mas muito pouco em um nível de parceria efetiva, responsabilizadora e poder cidadão efetivo. Francisco e Matter (2007) dão o exemplo do Observatório do desenvolvimento, que, mesmo detendo potencial para a integração dos cidadãos na discussão política, acabou sendo transformado em um instrumento governamental para realização de audiências públicas e consultas públicas desprovidas de comprometimento, isto é, as pessoas conseguem nada além de “participar na participação”.

Outro exemplo de participação sem impacto é apontado à Agenda 2025, a qual, embora tenha mobilizado uma quantidade significativa de atores sociais e políticos e se revestir de uma relevância estratégica inqualificável para o país, uma vez conter diretrizes que foram fruto de consensos construídos de forma alargada, não tem merecido a atenção devida. Os planos, programas e políticas nacionais não se referem a ela e se o fazem é numa perspectiva bastante superficial.

Parceiros internacionais estratégicos de cooperação, com forte influência nas políticas públicas nacionais, como o Banco Mundial, também são, muitas vezes, omissos em relação a esta Agenda, contrariamente ao que sucede com o PARPA, por exemplo. Mas a sociedade, no seu todo, também tem pautado por um silêncio comprometedor em relação a um instrumento que tantas expectativas gerou, desde os objetivos que se propunha a alcançar, passando pelo processo de sua construção, até os resultados conseguidos, isto é, o documento final (AfriMAP, 2009).

Por seu turno, o processo de implementação e os resultados do MARP são tidos como insatisfatórios, com a sociedade civil não participando efetivamente (por um lado, devido à forma como o processo foi conduzido, por outro, devido ao desinteresse e incompreensão do processo). Também são apontados problemas de transparência no processo de coleta e produção dos dados para a produção do respectivo relatório de auto-avaliação, além de conter lacunas nos resultados apresentados e enfrentar riscos de interferência governamental¹⁵⁴, o que pode afetar as conclusões da auto-avaliação (AfriMAP, *idem*, MOSSE; POHLMANN, 2011).

¹⁵⁴ O Secretariado do MARP, atualmente, está ligado ao Ministério de Planificação e Desenvolvimento (organismo que coordena o processo), e

Portanto, o que se extrai do acima exposto é uma espécie de “mudar para manter tudo igual”, isto é, responder às pressões por uma governança aberta e inclusiva, sem no entanto, incluir. Isto apenas confirma um dos riscos da participação, apontados pela literatura, e que Wampler (2005) designaria de arenas de participação “vazias”, uma vez que as mesmas não asseguram mecanismos institucionais que permitam negociação e deliberação, com base em compromissos.

4.2 CONSELHOS CONSULTIVOS NO CONTEXTO DA DESCENTRALIZAÇÃO

Falar da descentralização e respectivo processo de participação em nível local em Moçambique remetem necessariamente ao processo histórico moçambicano. Um dos fatos mais relevantes nisso é o caráter multiétnico do Estado moçambicano. Este é composto por dezenas de etnias, situação que se refletiu na formação da FRELIMO, que, conforme vimos, foi produto de três movimentos (MANU¹⁵⁵, UDENAMO¹⁵⁶, UNAMI¹⁵⁷) cuja base social era étnica. Este fato acabaria por influenciar decisivamente as estratégias e políticas seguidas pelo país e pela própria FRELIMO, desde a sua formação, passando pela luta de libertação, indo até ao momento atual.

Desse modo, as estratégias em torno da gestão e distribuição do poder e benefícios entre as elites centrais e locais também têm sido permeadas pela multiétnicidade e regionalismo. Por exemplo, a ideia de construção de uma *moçambicanidade* assente na unidade nacional, associada aos objetivos de modernização da sociedade moçambicana, via socialismo, foi uma das justificativas importantes para a centralização do poder e práticas políticas de combate à multiplicidade de identidades no país (buscava-se construir uma identidade nacional desligada das considerações étnicas, daí a expressão “matar a tribo para

dirigido por um servidor público deste Ministério, situação que pode comprometer a independência e imparcialidade do mecanismo, deixando espaço para interferência indevida nas atividades do próprio Secretariado e, consequentemente, nas atividades do Fórum Nacional, que deveria manter sua independência em relação ao governo para melhor realizar as suas funções de fiscalização (MOSSE; POHLMANN, 2011, p.20).

¹⁵⁵ Mozambique African National Union

¹⁵⁶ União Democrática Nacional de Moçambique

¹⁵⁷ União Nacional de Moçambique independente

construir a nação”, um dos slogans do período revolucionário) (MENESE, 2009, p.24).

Esse contexto explica de alguma maneira a falta de clareza que caracteriza o processo de descentralização em Moçambique, o qual é marcado por avanços e recuos (no entanto, por mais recuos que avanços). Estas dificuldades, avanços e recuos também podem ser reveladores do dilema de uma sociedade em que, por se encontrar em processo de construção do Estado-nação (em meio a todas as heranças coloniais, as consequências da guerra civil e mergulhada em uma conjuntura de crise social e econômica, sobretudo ao longo da década de 1980), as elites políticas se vejam naturalmente impelidas à centralização do poder, ao mesmo tempo em que pressões, tanto internas (no seio das próprias elites), quanto externas, exigem movimento contrário, isto é, na direção da descentralização.

Aspectos como a definição do distrito como a principal unidade de planificação territorial (onde se instituíram também os CCs), o reconhecimento das autoridades tradicionais e a alocação de fundos descentralizados, como o Fundo de Desenvolvimento Distrital (FDD¹⁵⁸),

¹⁵⁸ Designa dotações financeiras que o governo central começou a transferir para os distritos, a partir de 2006, com a orientação principal de que este deverá servir para financiar iniciativas locais de investimento centrados na produção de comida, geração de renda e criação de emprego. Este financiamento seria concedido aos beneficiários em forma de empréstimo, que deveriam quita-lo dentro de prazos acordados, em função do montante recebido. Nessa lógica, este seria um fundo rotativo, que fosse realimentado pelos juros e capital devolvidos pelos beneficiários. Contudo, a ideia de fundo rotativo não passou mesmo de ideia, visto que os níveis de reembolso (quitação) dos empréstimos, por parte dos tomadores, não ultrapassavam a média de 2% até o ano de 2009, o que se deve, em parte, pela ausência de mecanismos e critérios claros de contratação dos montantes e de imputação de responsabilidades e obrigações das partes, vinculados à garantias sancionatórias, em caso de incumprimento (é uma gestão meramente política, sem qualquer consequência jurídica). A sua sobrevivência, de 2006 até ao presente, assente nas transferências anuais que o governo continua fazendo para os distritos. No primeiro ano foi transferido um montante equivalente a USD 300.000, para cada distrito (num total em torno de USD 36 milhões). Nos anos subsequentes o montante aumentou e foram alteradas as modalidades de cálculo, passando a considerar aspectos como a extensão territorial, população, etc., o que significa que os distritos deixaram de receber o mesmo montante (em 2009, o total de transferências foi em torno de USD 56 milhões) (ORRE; FORQUILHA, 2012). Para o governo esta iniciativa enquadra-se nos seus esforços de aprofundar e aperfeiçoar a descentralização, *empoderando* a governança local, impulsionando o desenvolvimento local, com

são alguns exemplos desse processo, em que parece buscar-se mais gerir o “tensionamento” das relações entre as elites centrais e locais, assegurando o controle das primeiras sobre as últimas, do que propriamente devolver o poder ao cidadão (WEIMER; MACUANE; BUUR, 2012).

O reconhecimento das autoridades comunitárias também é visto como mais uma forma de o poder central controlar elites locais, assegurando a manutenção do seu poder, em vez de assumi-las como representantes dos interesses das comunidades locais¹⁵⁹. Enquanto as transferências de recursos para os níveis locais, através de fundos como o FDD, são percebidas como estando a alimentar as redes clientelistas locais, assegurando lealdades políticas. De acordo com o argumento de Orre e Forquilha (2012), a transferência massiva de fundos para os distritos não apresenta qualquer evidência de que possa converter-se em fator de redução da pobreza, aprofundando a descentralização e participação das comunidades, como defendido pelo governo e pela FERLIMO, sendo que, a curto termo, o que se vislumbra é o acesso, por parte da liderança local do partido no poder, de meios de clientelismo político sem precedentes, além de colocar em risco pequenos ganhos em termos de *empoderamento popular* que a planificação distrital participativa, através dos CCs, poderá ter iniciado.

Ainda na ótica de Orre e Forquilha (*idem*) o FDD impactou profundamente os CCs, uma vez que a introdução deste fundo retirou a ênfase da planificação participativa ligada a infraestruturas sociais locais – até então o enfoque do processo de planificação – passando os CCs a deliberar, quase exclusivamente, sobre a aprovação dos projetos que beneficiam de financiamento à luz do FDD. Weimer, Macuane e Buur (2012, p.71), reforçam este cenário, ao defenderem que,

Moçambique tem testemunhado uma expansão do sistema clientelista para os escalões mais baixos do governo e da administração, com um centro capaz de, a partir de um ponto de partida baixo, mobilizar cada vez mais rendas suficientes (incluindo *aid rent*), recursos do Estado e, com uma capacidade de manobra distribucional, cooptar ou ‘usurpar’ quaisquer concorrentes sérios ou concorrentes ao poder (central), tanto partidos

a participação das comunidades (MPD, 2008 *apud* ORRE; FORQUILHA, *idem*).

¹⁵⁹ WEIMER; MACUANE; BUUR, 2012..

da oposição política, como elites culturais locais ou governos locais fortes.

Outro aspecto sinalizador das tendências de controle e fragilização das elites locais pelo poder central (entenda-se também por elites centrais) e que compromete o aprofundamento da participação no nível local é a chamada Presidência Aberta e Inclusiva (PAI¹⁶⁰), que é um instrumento de governança massivamente utilizado pelo atual Presidente da República, Armando Guebuza, desde que assumiu o poder em 2005. A PAI é uma instituição informal, uma vez que não está regulada por lei. Esta estabelece uma ligação direta entre o governo central (via Presidente da República) e a administração pública no nível distrital e municipal. Acontece através de visitas presidenciais aos distritos e municípios, onde o Presidente assume o papel de supervisão política e de monitoria vertical dos órgãos locais do Estado, realizando reuniões com dirigentes locais do Estado e com a população (incluindo os membros dos CCs), que têm, neste momento, ocasião para apresentar suas inquietações e demandas.

Esta é uma metodologia que interfere nos planos, programas e na planificação, de modo geral, nos diversos níveis, distrital, provincial e central, alterando, inclusive, agendas e prioridades. Exemplos dessa interferência nas agendas e prioridades locais são vários, como o que sucedeu no distrito de Inharrime, em 2012, onde, depois de ter planificado, de forma participativa, a construção de seis infraestruturas, no âmbito do PESOD, o governo do distrito viu-se forçado a desviar o respectivo orçamento para a construção da casa que hospedaria o Presidente da República, que escalaria o distrito, em mais uma PAI (AMODE¹⁶¹, 2012). Esta conclui, dizendo, “a solicitação do poder central subjugou o desejo popular legitimado pelas auscultações e negociações realizadas no ano precedente junto às comunidades” (*idem*, p.5).

Por outro lado, esse cenário ameaça marginalizar processos locais de planificação institucionalizada, como os CCs, uma vez que suas decisões podem, potencialmente, ser anuladas pelo Presidente, durante a

¹⁶⁰ Segundo o governo a PAI tem o objetivo de garantir uma melhor presença do Estado nas zonas rurais, através da capacitação das administrações locais e da melhoria da prestação de serviços públicos e tornando os governos locais mais responsáveis perante as populações (Gabinete de Estudos da Presidência da República, 2009, apud LEININGER *et al*, 2012, p.217).

¹⁶¹ Associação Moçambicana para a Democracia e Desenvolvimento.

PAI, além de aumentar a influência do governo sobre tais instituições, sendo que uma das principais funções destas instituições seria a fiscalização deste mesmo executivo (LEININGER *et al.*, 2012). Esta abordagem também pode desenvolver no cidadão a ideia de que as instituições locais não são competentes e eficazes na resposta aos seus problemas, conduzindo ao seu enfraquecimento crescente, ao mesmo tempo em que fortalece a posição das instituições centrais, particularmente a posição do Presidente da República que, ao tornar-se centro do processo político, cria condições para o reforço do culto à personalidade e práticas populistas¹⁶².

Esse é um quadro que nos remete a concordar com o argumento de Huntington (1977), que defende que a participação não é uma meta em si mesma, mas sim um meio para alcançar algum, ou vários objetivos. Nesse sentido, e considerando que esta depende muito das elites políticas, a sua expansão vai depender da percepção que estas tiverem sobre sua utilidade para promover ou manter o poder. Posição similar é defendida por Schneider e Goldfrank (2005), para os quais a participação é um instrumento partidário, visando objetivos políticos, como a manutenção e alargamento da base de apoio, com a finalidade de assegurar o poder. Portanto, todas as ações e atividades acima descritas, como a questão da PAI, do FDD, etc., e que interferem nos resultados da participação estão associados ao nível de compromisso governamental para com a promoção de uma participação efetiva.

4.3 OS LIMITES DOS CCs: CONTRIBUIÇÕES A PARTIR DA LITERATURA

Embora aos CCs se lhes reconheça potencial democratizante, de promoção da inclusão e de controle social (informação verbal¹⁶³), a literatura aponta vários limites à participação nestas instituições. De entre eles, destacam-se problemas de representatividade, imprecisões da legislação, a posição central dos agentes do poder público no interior dos CCs, partidarização, fraco poder deliberativo, marginalização, a falta de preparo dos membros/representantes, fraqueza dos mecanismos de prestação de contas por parte dos representantes, etc. (MASSALA CONSULT, 2009, FORQUILHA; ORRE, 2012). Forquilha e Orre

¹⁶² O que pode ser comparado com a experiência venezuelana, onde o governo central se utilizou do espaço de organização comunitária para concretizar o seu projeto de relação direta entre “líder” e “povo” (MENDES, 2011).

¹⁶³ Entrevistas com SC2 e ONG1, em 14/03/2013, e com PCI2, em 07/05/2013.

(2012) também argumentam que os espaços de participação que têm sido criados ao longo da democratização do país estão se tornando cada vez mais controlados e até asfixiados pelo contexto de partido dominante.

A questão da representatividade tem sido associada à partidarização dos CCs e à posição central dos agentes do poder público no interior dos CCs (estes respondem pela institucionalização dos CCs e são os seus respectivos presidentes). Argumenta-se que esse contexto faz com que a seleção dos membros dos CCs seja facilitada por afinidades políticas, o que significa que as pessoas, ou organizações que estiverem alinhadas com o partido no poder têm maiores probabilidades de fazer parte dos CCs. O fato de os representantes do Estado (também membros do partido no poder) controlarem tanto a constituição, quanto o funcionamento destas instituições, aliada à omissão da lei em relação aos critérios de seleção, potencia ainda mais o cenário de manipulação e exclusão.

A partir de estudos de caso sobre CCs, em três distritos (Zavala, Gorongosa e Monapo), Forquilha e Orre (2012) constataram a presença, nos CCs, de segmentos significativos com afinidades com a FRELIMO, tendo, no distrito de Gorongosa, o percentual de membros, com afinidades políticas, alcançado 65%. Estes autores concluem que a FRELIMO se transformou no vetor fundamental de participação no nível local, tal como na era de partido único, uma influência e controle que, para eles, reforça a exclusão política e impacta negativamente o alargamento da base de participação (*ibidem*).

Outro estudo, embora tenha sido realizado ainda na fase inicial do processo (2000¹⁶⁴), apresenta conclusões que continuam válidas e é reforçado pelas constatações de Forquilha e Orre, ao referir que as estruturas de representação das comunidades nos CCs são maleáveis, pouco representativas e potencialmente geradoras de conflitos (*apud BOROWCZAK et al*, 2004). Esta situação permite verificar o argumento de Pinto (2004), por exemplo, que as pessoas sem representação partidária¹⁶⁵ poderão tender a reproduzir sua condição de exclusão nos espaços participativos.

¹⁶⁴ Realizado pela *School of Government da University of the Western Cape* e a Faculdade de Agronomia da Universidade Eduardo Mondlane.

¹⁶⁵ Neste caso, podem até possuir representação partidária, mas, o fato de não estar alinhada com o partido no poder pode afetar suas possibilidades de participação.

Enquanto isso, a imprecisão da legislação, ao definir os CCs como fóruns deliberativos e ao mesmo tempo consultivos¹⁶⁶, abre espaço para sua marginalização e esvaziamento, uma vez que diversos administradores, na sua qualidade de presidentes dos CCs, se limitam a realizar consultas informativas (onde os CCs são chamados a validar decisões já tomadas e não a apreciarem e aprovarem os assuntos¹⁶⁷ em pauta), ou simplesmente não o fazem (existem diversas questões que não passam pelos CCs, mesmo sendo referentes ao desenvolvimento local). Isso, associado ao fato dos CCs serem dirigidos e orientados pelo executivo distrital, o mesmo executivo que deverá prestar contas à sociedade, através destas instituições que ela mesma preside, gera déficit de transparência e afeta negativamente a *accountability* do governo distrital para com a sociedade.

Ainda nesta lógica de falta de clareza dos instrumentos normativos, o governo emitiu um documento¹⁶⁸ orientador das atividades dos CCs, o qual simplesmente omite a parte que refere o seu caráter deliberativo, sendo que este documento é o mais divulgado e mais usado como ferramenta de orientação nessas arenas¹⁶⁹ e ressalta o aspecto consultivo.

Estas ambiguidades, como as imprecisões contidas na legislação estão associadas a uma questão ainda maior, que é a falta de clareza em relação ao processo de descentralização, no seu todo, em resultado de um projeto político difuso e não compromissado com a participação. Em outras palavras, estamos dizendo que a situação, acima descrita, reflete a estratégia da FRELIMO na condução do processo de descentralização, a qual está baseada numa lógica de “*keeping it vague, ou keeping it unclear*”, isto é, mantendo a falta de clareza (WEIMER, 2012). Esta abordagem permite ao partido estabelecer compromissos flexíveis entre suas elites, que divergem no entendimento da descentralização (uns, reformista a favor da devolução e, outros, conservadores, que se opõem

¹⁶⁶ artigos 111 e 122, inciso II (DECRETO 11/2005).

¹⁶⁷ Um dos nossos entrevistados, dando exemplo dos planos distritais, dizia que estes por vezes são apresentados prontos aos membros dos CCs, aos quais é lembrada a importância de que se reveste a sua decisão de aprovar tais planos, no entanto, aparecem sem orçamentos, com os membros detendo pouca ou nenhuma informação sobre o processo que conduziu até aos planos que lhes é solicitado sua aprovação (entrevista com ONG1, em 14/03/2013).

¹⁶⁸ DM 67/2009, de 17 de Abril.

¹⁶⁹ A lei 8/2003 e respectivo regulamento, Decreto 11/2005, não chegam aos participantes/membros dos CCs.

à devolução, descentralização democrática), assegurando a unidade interna do partido. De acordo com Buur (2009), essa é uma estratégia de sobrevivência do regime, dado o conflito inerente no seio da elite da FRELIMO em relação ao grau de partilha do poder entre os vários níveis do Estado, e, por outro lado, busca prevenir a instrumentalização da descentralização pela oposição política e por outras elites (locais) excluídas para seu benefício na sua luta pelo poder (*apud* WEIMER, 2012).

Mas, também esta estratégia busca sinalizar aos parceiros de cooperação internacional a existência de vontade política (*political will*) do governo para com a descentralização e participação¹⁷⁰, sem, contudo, ir além disso, isto é, sem passar para o *political commitment* (compromisso político), que seria traduzido na operacionalização efetiva do processo¹⁷¹, através da alocação de recursos ao processo, por exemplo. O resultado desta conjuntura é ter-se um processo marcado por descontinuidades e inconsistências, o que não contribui na necessidade de aprofundamento das práticas participativas no país.

Por outro lado, fatores como a limitada capacidade e dinamismo das comunidades locais (situação relacionada com baixo nível de escolaridade, analfabetismo, ausência e/ou fraca capacitação e falta de informação, o que afeta negativamente as habilidades dos representantes) também impactam negativamente os processos participativos.

Em relação aos desequilíbrios no acesso à informação, um dos entrevistados, referia, por exemplo, que tal situação permitia aos atores estatais selecionarem para a consulta questões de pequena dimensão (baixa conflitualidade), ao mesmo tempo em que favorece o repasse, aos CCs, de informações legitimadoras de decisões já tomadas (informação verbal¹⁷²). O Banco Mundial (2000) também reconhece que a redução das assimetrias no acesso à informação pode *empoderar* as pessoas nos processos participativos, defendendo, por isso, a necessidade de bons

¹⁷⁰ Moçambique tem um déficit orçamental que nos últimos anos anda em torno de 50/40%, o qual é financiado, particularmente, por um grupo de 19 países (G19), que contribuem com valores que deverão rondar os 80% do total do valor financiado. Este cenário coloca o país numa situação de elevada dependência externa, o que igualmente o expõe a pressões externas para a implementação de reformas políticas, económicas e administrativas, dentro da lógica neoliberal.

¹⁷¹ Entrevista com SC2, em 14/03/2013.

¹⁷² Entrevista com SC2, em 14/03/2013.

canais de informação entre os governantes e as comunidades como condição para bons resultados. Sen (2000), por exemplo, fala de como o acesso à informação permeia as escolhas sociais, referindo que a ampliação do acesso à informação pode assegurar consistência na avaliação social. Contudo, no caso das comunidades rurais moçambicanas, embora a ampliação da informação seja importante, é preciso considerar também a sua simplificação.

De acordo com outro dos nossos entrevistados, a habilidade/capacidade crítica às matérias apresentadas nos CCs é limitada, não apenas pelos fatores acima descritos, mas também pela cultura política de veneração aos dirigentes (o conhecimento é associado à hierarquia), o que se liga a um problema maior de cidadania, em que, por as pessoas não contribuírem para o Estado (pagando impostos, por exemplo), as ações deste são vistas como sendo de benevolência, caridade e proteção, além da cultura que se implantou na sociedade, ao longo da história, de que há pessoas destinadas a responder e resolver seus problemas (lideranças locais e agentes do Estado), particularmente quando se trata de tomar decisões (informação verbal¹⁷³). Este contexto reforça as visões de que a população é incapaz de tomar decisões políticas, que pela sua complexidade, caberiam aos profissionais, isto é, ao poder público (BAVA, 1994). Portanto, as dificuldades são várias, por um lado, estão questões relativas ao contexto sociocultural, por outro, está uma força política, cujo projeto político oscila entre a descentralização e a centralização, colocando dilemas nos caminhos da promoção de práticas participativas.

Posto isto, passamos, a seguir, para a análise dos CCs a partir dos dados obtidos na nossa pesquisa de campo, começando por descrever o desenho institucional e na sequência fazemos a respectiva leitura analítica dos dados.

¹⁷³ Entrevista com ONG1, em 14/03/2013.

CAPÍTULO 5 – CONSELHOS CONSULTIVOS: ANÁLISE EMPÍRICA

5.1 DESENHO INSTITUCIONAL

A formalização da participação em Moçambique, conforme já nos referimos, se dá através das Instituições de Participação e Consulta Comunitária (IPCCs), com base na Lei 8/2003 e seu respectivo regulamento (DECRETO 11/2005). Segundo o artigo 110º deste regulamento, no processo de participação, as comunidades podem organizar-se em Conselho Local, Fórum Local, Comitês Comunitários, Fundos Comunitários e outras formas¹⁷⁴. Em função dos objetivos deste estudo, centraremos nossa atenção nos Conselhos Locais (CLs¹⁷⁵), ou Conselhos Consultivos (CCs), como são comumente designados, sendo esta última (CCs) a designação adotada neste estudo. A escolha dos CCs, como objeto de nossa pesquisa, deveu-se ao fato de, entre as instituições acima elencadas, estas serem a arena formal de interlocução direta entre o Estado e a Sociedade, enquanto as outras instituições integram apenas as comunidades, ou, estas e suas lideranças locais. A sua implantação formal iniciou no ano de 2006, após aprovação, em 2005, do regulamento que estabelecia as diretrizes do desenho institucional e as normas de seu funcionamento (DECRETO 11/2005).

O desenho institucional dos CCs é igual em todo o país, uma vez que estes são governados pelos mesmos instrumentos legais¹⁷⁶ (a uniformização das instituições de participação em um país tão diverso, como Moçambique, encontra explicação nos vários fatores exaustivamente referenciados neste estudo, destacando-se a questão da descentralização em um contexto de centralização).

De acordo com esse desenho os CCs são compostos por autoridades comunitárias¹⁷⁷, representantes de grupos de interesse de

¹⁷⁴ Decreto 11/2005.

¹⁷⁵ Órgão de consulta das autoridades da administração local, na busca de soluções para questões fundamentais que afetam a vida das populações, o seu bem-estar e desenvolvimento sustentável, integrado e harmonioso das condições de vida da comunidade local, no qual participam também as autoridades comunitárias (artigo 111, DECRETO 11/2005).

¹⁷⁶ Lei 8/2003, Decreto 11/2005 e DM 67/2009.

¹⁷⁷ São as pessoas que exercem certa forma de autoridade sobre determinada comunidade ou grupo social, tais como chefes tradicionais, secretários de bairro ou aldeia e outros líderes legitimados como tais pelas respectivas comunidades ou grupo social (artigo 105, DECRETO 11/2005).

natureza econômica, social e cultural, escolhidos pelos CCs ou fóruns de escalão inferior em proporção da população de cada escalão territorial¹⁷⁸. Os seus membros representam os vários segmentos da população, quer numa base geográfica das várias localidades, quer numa base social dos vários grupos populacionais e de interesse, sendo que, o percentual reservado às mulheres, nunca deverá ser abaixo de 30% e, dos jovens, deverá ser de, pelo menos, 20%. Os CCs funcionam em quatro níveis no distrito, os quais correspondem aos escalões político-administrativos do território distrital, a saber, distrito, posto administrativo, localidade e povoação. Em cada um destes escalões, funciona um CC e o administrador distrital é o responsável pela implantação dos CCs¹⁷⁹, sendo o presidente do CC no nível do distrito. Os representantes da administração do Estado nos escalões territoriais inferiores ao distrito respondem pela constituição dos CCs nos respectivos escalões¹⁸⁰, sendo também seus presidentes. Vide, no quadro abaixo, os órgãos locais e respectivos CCs, segundo a lei.

QUADRO 1: Órgãos Locais do Estado e Correspondentes CCs

Unidade territorial	Órgãos Locais do Estado (OLEs)	Designação dos Conselhos	
		Diploma MAE/MPD, 2009.	Lei 8/2003- Decreto 11/2005
Província	Governo provincial	-----	-----
Distrito	Governo distrital	Conselho Consultivo do Distrito (CCD)	Conselho Local do Distrito (CLD)
Posto Administrativo	Posto administrativo	Conselho Consultivo do Posto Administrativo (CCPA)	Conselho Local do Posto Administrativo (CLPA)
Localidade	Administração da localidade	Conselho Consultivo da Localidade (CCL)	Conselho Local da Localidade (CLL)

¹⁷⁸ Artigo 118, Decreto 11/2005.

¹⁷⁹ Artigo 117, Decreto 11/2005.

¹⁸⁰ No posto administrativo é o chefe do posto, na localidade é o chefe da localidade e na povoação é a autoridade comunitária (que pode ser régulo, ou secretário de bairro).

Povoação	Autoridades comunitárias ¹⁸¹	Conselho Consultivo da Povoação ¹⁸² (CCP)	Conselho Local da Povoação (CLP)
----------	---	--	----------------------------------

Fonte: adaptado a partir de Forquilha e Orre (2012, p. 337).

O Conselho Consultivo do Distrito (CCD) é o nível mais alto de deliberação e é composto por 30 a 50 membros, seguido do Conselho Consultivo do Posto Administrativo (CCPA), composto por 20 a 40 membros, depois o Conselho Consultivo da Localidade (CCL), composto por 10 a 20 membros e, por fim, o Conselho Consultivo de Povoação (CCP), composto por 5 a 10 membros¹⁸³. Os seus membros são selecionados pelas comunidades locais, tendo um mandato de quatro anos¹⁸⁴, com possibilidade de renovação. Contudo, apenas os membros do CCP é que são selecionados diretamente pelas comunidades, sendo que, nos restantes níveis, a seleção é feita entre pares. As comunidades, através de organizações comunitárias (fóruns locais¹⁸⁵, comitês comunitários¹⁸⁶), autoridades comunitárias e representantes de grupos de interesse de natureza económica, social e cultural, reúnem separadamente e procuram em debates internos (sem interferência das autoridades externas à povoação) indicar, dentre os seus membros, quem reúne condições (idoneidade, responsabilidade, etc.) para representá-las

¹⁸¹ Compreende régulos, secretários de bairros, etc. Embora não sejam formalmente reconhecidos como órgãos locais do Estado, estes integram a estrutura administrativa do Estado e realizam várias funções de Estado.

¹⁸² É a subdivisão político-administrativa que compõe a localidade e pode contemplar povoados, aldeias, etc.

¹⁸³ Artigo 119, Decreto 11/2005.

¹⁸⁴ “No caso de um membro do Conselho Local perder a confiança e a legitimidade da sua respectiva comunidade ou grupo de interesse, pode o Conselho Local decidir a revogação do seu mandato, sob a proposta desta mesma antes do período referido no número 1 deste artigo” (inciso vi, artigo 36º, DM 67/2009).

¹⁸⁵ São instituições da sociedade civil que têm como objetivo organizar os representantes das comunidades e dos grupos de interesse locais para permitir que eles definam as suas prioridades (artigo 112, Decreto 11/2005).

¹⁸⁶ São formas de organização das populações para permitir que as comunidades se mobilizem na identificação e procura de soluções dos seus problemas, podendo encaminhar outras preocupações às estruturas pertinentes do sector público (artigo 113, Decreto 2005).

no respectivo CC¹⁸⁷. O chefe da povoação (normalmente, uma autoridade comunitária) promove, apoia e monitora o processo de realização de tais reuniões.

Depois de eleitos, os membros dos CCP elegem entre si aqueles que vão constituir o CCL; estes também elegem entre seus pares aqueles que vão constituir o CCPA, de onde, por fim, saem os membros que compõe o CCD. Os CCs funcionam em forma de cascata, ou escadaria, isto é, começam no CCP, nível mais baixo, até ao CCD, nível mais alto, onde acontecem as deliberações finais. Dito de outra forma, o CCP faz o levantamento das demandas e as prioriza, remetendo depois para o CCL, que faz o agrupamento das demandas das várias povoações, ocorrendo outra priorização e remetendo, em seguida, ao CCPA; este, por sua vez, agrupa todas as demandas das localidades da sua área de jurisdição e faz a respectiva priorização, encaminhando, na sequência, o dossiê para o CCD, onde ocorre a última deliberação, antes de enviar o dossiê para o governo do distrito. Este último toma a decisão final, considerando a deliberação do CCD¹⁸⁸.

Nos quatro níveis dos CCs realizam-se duas reuniões ordinárias por ano, mais as extraordinárias, sempre que necessário. As primeiras sessões decorrem no primeiro semestre, até Abril, de cada ano, e são destinadas à apreciação do relatório da implementação dos planos do ano anterior, aprovação do plano do ano corrente e apreciação das propostas do plano do ano seguinte. As segundas sessões decorrem no terceiro trimestre do ano e se destinam a fazer o balanço preliminar da implementação dos planos e, quando necessário, atualizá-los¹⁸⁹. Quanto à metodologia de tomada de decisão, a lei não é clara, no entanto, em Angoche, nosso campo de pesquisa, usa-se o consenso e, na ausência deste, a votação como métodos de decisão. A prestação de contas é feita através de reuniões regulares com as comunidades (informação verbal¹⁹⁰).

¹⁸⁷ Os membros indicados são apresentados em reunião popular, orientada pelo chefe da Localidade, onde a população legitima ou ratifica a sua condição de membros do CCP.

¹⁸⁸ Decreto 11/2005.

¹⁸⁹ Artigo 120, Decreto 11/2005.

¹⁹⁰ Entrevista com GOV3, em 20/03/2013.

Os CCs são dirigidos por uma mesa, integrada pelo presidente (representante local do Estado), um secretário e dois vogais¹⁹¹, eleitos entre os membros¹⁹². São instituições ligadas ao gabinete do administrador do distrito e dele dependem, recebendo apoio técnico e organizativo da secretaria distrital¹⁹³, durante e entre as sessões de trabalho.

Estas instituições participam na elaboração e implementação dos planos de desenvolvimento local, planos de ordenamento do território ou dos planos de estrutura, gerais ou parciais, de urbanização e dos planos de pormenor. Elas apreciam e dão parecer sobre os mais variados assuntos relativos ao desenvolvimento local e estabelecem a ligação entre o Estado e as comunidades¹⁹⁴. Os seus membros trabalham com as comunidades na identificação de problemas e necessidades, que são priorizados e encaminhados para o Estado, através dos CCs. Mas também mobilizam as comunidades para solucionar os problemas localmente, quando e sempre que houver alternativas locais.

Para a realização de seu trabalho, os CCs podem estruturar-se em comissões temáticas de trabalho, ou indigitar individualmente os membros para cumprir determinadas tarefas, nomeadamente de monitoria de atividades programadas, de obras ou de acompanhamento de trabalhos ou mesmo para solucionar ou mediar questões localizadas. Contudo, os principais momentos de intervenção destas instituições são aqueles relativos à elaboração do Plano Estratégico do Desenvolvimento Distrital (PEDD¹⁹⁵) e do Plano Económico e Social e Orçamento Distrital (PESOD) e ainda do balanço do PESOD¹⁹⁶.

¹⁹¹ São elementos escolhidos entre os membros e têm a função de auxiliar a presidência da mesa, sendo encarregados de substituir o presidente, em caso de impossibilidade.

¹⁹² Artigo 121, Decreto 11/2005.

¹⁹³ Através da Equipa Técnica Distrital (ETD).

¹⁹⁴ Artigo 122, Decreto 11/2005.

¹⁹⁵ O plano distrital é o instrumento principal do desenvolvimento económico, social e cultural da República de Moçambique, e a base para a elaboração do orçamento distrital, sendo que o processo de sua elaboração deve observar a metodologia e as normas estabelecidas sobre a planificação participativa, de forma a assegurar a participação comunitária em todas as suas fases (artigos 124, 125, Decreto 11/2005). Em termos mais precisos, teríamos que “os órgãos locais do Estado devem assegurar a participação dos cidadãos, das comunidades, das associações e outras formas de organização, que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito”, e que “os planos de desenvolvimento distrital são elaborados com a

O primeiro define as principais linhas de orientação para o desenvolvimento do Distrito, a médio e longo prazo. Faz o levantamento das potencialidades e necessidades de desenvolvimento do distrito, num horizonte temporal de cinco anos. O segundo define os principais objetivos econômicos e sociais do Distrito no ano econômico, as ações a realizar para atingir aqueles objetivos e a afetação de recursos orçamentais para esses fins, e é elaborado pelo Governo Distrital, tomando como base o PEDD e as orientações que definem o nível Provincial e Nacional de desenvolvimento¹⁹⁷. Estes instrumentos permitem a integração das preocupações dos vários segmentos sociais nos planos de desenvolvimento do distrito¹⁹⁸, ao mesmo tempo em que permitem que estes segmentos possam monitorar e avaliar a realização das ações planificadas. Esse processo ocorre através de auscultação popular direta nas comunidades e por via dos CCs, tanto no momento de concepção, quanto no de implementação dos planos. Vide, na figura abaixo, a representação esquemática dos CCs e sua inserção na estrutura do governo distrital.

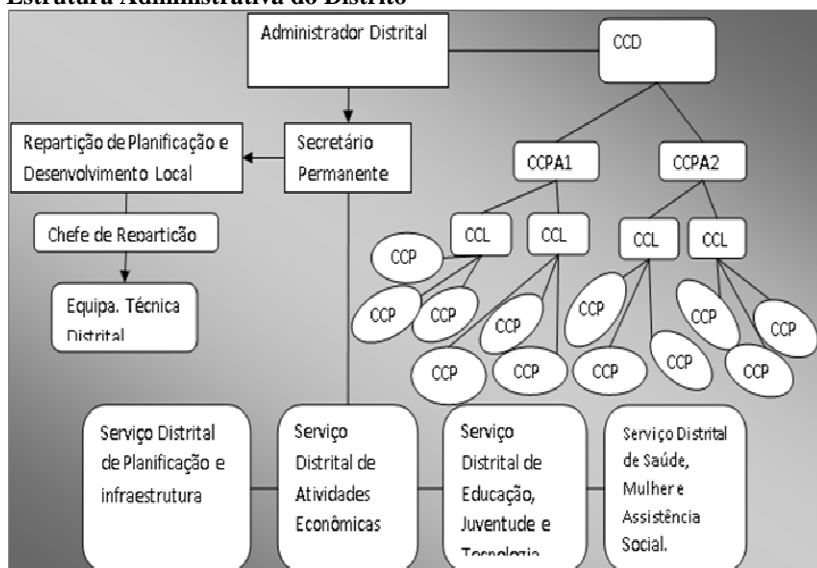
participação da população residente através dos conselhos locais e visam mobilizar recursos humanos, materiais e financeiros adicionais para a resolução de problemas do distrito” (artigos 100, 103, Decreto 11/2005).

¹⁹⁶ O Balanço do PESOD é um instrumento de monitoria e avaliação. Com ele, é possível analisar o cumprimento do PESOD em relação aos objetivos traçados, e identificar os problemas e constrangimentos que impediram a sua realização. Também permite propor as ações corretivas a tomar para execução do PESOD em curso ou de futuros PESODs.

¹⁹⁷ GOVERNO DE MOÇAMBIQUE, 2008.

¹⁹⁸ Os diversos segmentos têm a oportunidade de influenciar as decisões sobre desenvolvimento que afetam suas vidas.

FIGURA 2: Representação Esquemática dos CCs e sua Inserção na Estrutura Administrativa do Distrito



Fonte: elaborado pelo autor.

Tendo apresentado, descritivamente, o formato geral dos Conselhos Consultivos, passaremos, no título seguinte, a fazer a leitura analítica dos dados coletados no campo.

5.2 DISTRITO DE ANGOCHE

Em se tratando de um estudo de caso, cabe aqui uma breve contextualização do distrito de Angoche.

5.2.1 Localização geográfica e limites

Este distrito situa-se no sudeste da província de Nampula, localizada na região norte de Moçambique. O seu território é composto pelo continente e pelas ilhas, com uma superfície total de 3.535Km² (3,9% do total da província). Tem como limites, Norte: distrito de Mogincual, através do rio Muthomoti; Sul: distrito de Moma, através do rio Melúli; Este: Oceano Índico; Oeste: distrito de Mogovolas, por

intermédio de uma linha convencional de traçado irregular (GDA¹⁹⁹, 2011b).

5.2.2 *Subdivisão político-administrativa*

Possui quatro postos administrativos (Angoche-sede – inclui a parte urbana –município, Nametória, Namaponda e Aúbe), treze localidades (Angoche-sede, Sangage, Mutucute, Aúbe-sede, Catamoio, Nametória-sede, Muchepua, Naiculo, Napruma, Parta, Namaponda-sede, Mepapata e Gelo) e quarenta e oito povoações (GDA, *idem*).

5.2.3 *Características socioculturais da população*

Como no resto da província de Nampula, o grupo *amakhua/macua* é o grupo etnolinguístico de maior representatividade, ocupando, na generalidade, a região continental do distrito. Contudo, nas ilhas e parte da sede do distrito, predominam os *Akoti*, que constituem um subgrupo, cujos traços culturais são produto de contatos históricos remotos, especialmente com o mundo árabo-swahili, refletindo-se atualmente nas fortes influências nos usos e costumes. O distrito é caracterizado por uma sociedade predominantemente matrilinear, preservando de alguma forma o sistema de linhagem.

Entretanto, importa ressaltar a prevalência do papel dominante dos homens no processo de tomada de decisões no seio das famílias e na sociedade tradicional. Um aspecto muito comum no domínio da economia local é o hábito (cultural) da população de plantar árvores de fruta e de rendimento (citrinos, coqueiros, cajueiros, etc.) para benefício próprio. Estas árvores constituem propriedade das pessoas que as plantam. Normalmente, as árvores pertencem aos homens que as transmitem às gerações seguintes dentro da norma tradicional de herança, baseada no sistema de linhagem matrilinear. Quanto à religião, predominam o Islão (46%) e o Cristianismo romano (católico) (33,7%), sendo que maior parte dos que professam a religião islâmica se encontram nas ilhas e no litoral (por razões históricas, em que os árabes privilegiaram sempre a costa, por questões de estratégia comercial, e tiveram poucos contatos com o interior) (GDA, 2011b).

¹⁹⁹ Governo do Distrito de Angoche.

5.2.4 Características sociais e demográficas e econômicas

População em 2013, 316.783 (sendo 156.141 homens e 160.641 mulheres), o que representa 6,7% da população da província, densidade populacional 101,8/km². Tem uma taxa de urbanização de 37%, possui 16 unidades sanitárias, a razão de uma unidade sanitária por cada 19000 pessoas, um leito por cada 1800 habitantes, um profissional técnico de saúde para cada 1500 habitantes; na economia predomina a agricultura (agricultura, silvicultura e pesca representam 85% da ocupação por ramo de atividades, dos quais 78% trabalham por conta própria); possui 67% de taxa de analfabetismo, Possui 82 escolas (74 do ensino primário nível 1) e 115 centros de alfabetização, em relação aos meios de informação, 44,3% usam rádio e 2,2% usam TV, apenas 6% usa água canalizada, apenas 5% usa energia elétrica, tem 80% de seu orçamento proveniente do governo central, sendo que 45% do total deste orçamento é gasto em despesas com pessoal (INE²⁰⁰, 2012, GDA, 2011b).

Passaremos, em seguida, a fazer a análise dos dados coletados no campo (entre entrevistas, observação participante e documentos oficiais). Com este exercício pretendemos compreender se os Conselhos Consultivos estarão *democratizando a gestão pública, promovendo o controle social das políticas públicas, a inclusão e o empoderamento, particularmente dos segmentos sociais mais desfavorecidos*.

Desse modo, fazemos a nossa análise enfocando nas três variáveis escolhidas neste estudo para fundamentar a avaliação do desempenho das instituições de participação, quais sejam a tradição associativa, o desenho institucional e o compromisso governamental. Em forma de introdução, fazemos uma contextualização muito breve do histórico de participação no distrito, descrevendo em seguida o seu desenho institucional, para na sequência adentrarmos na análise dos dados.

5.2.5. Resultados e discussão

O distrito de Angoche reconstituiu os seus CCs, em 2006, por forma a adequá-los à lei 8/2003 e respectivo regulamento (DECRETO 11/2005). Entretanto, ressaltar que este distrito já estava implementando os CCs desde o ano de 1998, em resultado da evolução de práticas de planificação participativa que vinham ocorrendo no distrito desde a metade dos anos 1990. Em 1996, a SNV fixou-se no distrito e em

²⁰⁰ Instituto Nacional de Estatística.

coordenação com a direção provincial do plano e finanças, da província de Nampula, deram início a um programa de desenvolvimento em grupo, criando um Núcleo de planificação participativa (informação verbal²⁰¹).

Na fase inicial, o programa envolveu quatro distritos (Angoche, Monapo, Mecuburi e Muecati). No ano seguinte, 1998, Angoche é integrado no programa MAMM (Moma, Angoche, Mongicual, Mogovolas), também através da SNV. Este programa criou as comissões de desenvolvimento local (CDLs), integradas por pessoas das comunidades, que eram eleitas e trabalhavam para resolver os problemas das comunidades. As CDLs eram compostas por diversas comissões de trabalho, entre elas, saúde, infraestruturas, saneamento, agricultura e educação e os seus membros eram responsáveis pelo levantamento dos problemas nas comunidades, mobilizá-las e trabalhar com elas para a solução dos mesmos pelas comunidades, localmente. A SNV prestava-lhes assistência técnica (informação verbal²⁰²).

Paralelamente, os distritos de Angoche e Mecuburi instituíram os primeiros Conselhos Consultivos (CCs), nos níveis do posto administrativo e do distrito, tendo, estes, participado, juntamente com as CDLs, no processo de elaboração dos primeiros Planos Distritais de Desenvolvimento (PDD²⁰³), os quais foram concluídos em 1999. O CC do distrito era composto por 24 a 30 membros e o do posto administrativo por 60 a 80 membros, tendo funcionado dessa forma até 2005, momento em que se fez a sua reconstituição e expansão para os níveis da localidade e da povoação, com base no Decreto 11/2005.

Os CCs, com o novo formato, começaram a operar em 2006 e o seu mandato expirou em 2010. Assim, em 2011, o distrito de Angoche procedeu à nova reconstituição dos CCs. A partir de 2006, os CCs de Angoche passaram a estruturar-se e funcionar segundo normas nacionais (Lei 8/2003 e Decreto 11/2005), isto é, obedecendo a metodologias e critérios nacionalmente uniformizados. Nesse âmbito, para a seleção dos membros dos CCP foram realizadas reuniões públicas com as comunidades nas povoações, orientadas pela Equipa Técnica Distrital (ETD) (GDA, 2011, 2011a).

Assim, depois de eleitos, os membros dos CCP elegeram entre si aqueles que passaram a integrar o CCL, na sequência, os membros dos

²⁰¹ Entrevista com GOV3, em 20/03/2013.

²⁰² Entrevista com GOV3, em 20/03/2013. .

²⁰³ Designados, a partir de 2004, Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (PEDD).

CCL elegeram entre si aqueles que passaram a integrar o CCPA e estes, por fim, também entre si, elegeram os membros do CCD. As reuniões nos níveis de localidade, posto administrativo e distrito foram orientadas pelo administrador distrital, pelo secretário permanente, pelos chefes dos postos administrativos e de localidades, apoiados pela Equipa Técnica Distrital (ETD). Nesse contexto, foram reconstituídos: a) um CCD; b) quatro CCPA; c) treze CCL; e, d) quarenta e oito CCP. O CCD possui 50 membros, o CCPA possui 40 membros, o CCL 20 membros e o CCP 10 membros. Nessa base, o distrito possui 480 membros dos CCP, 260 membros dos CCL, 160 membros dos CCPA e 50 membros do CCD. No atual CCD, cerca de 60% dos membros estão cumprindo seu primeiro mandato. Existem no CCD cinco comissões de trabalho, a saber, infraestruturas, assuntos ambientais, administração, plano e orçamento, assuntos sociais e assuntos econômicos (GDA, 2011, 2011b).

No que respeita à composição dos CCs, a legislação estabelece que os presidentes destes órgãos têm o direito de convidar personalidades influentes da sociedade civil a integrar o Conselho de modo a assegurar a representação dos diversos atores e setores (artigo 118, Decreto 11/2005). Isto tem sido apontado como favorecendo o clientelismo e o controle do mecanismo pelos representantes do Estado localmente. Entretanto, em Angoche, os 50 membros do CCD são provenientes dos CCs a partir da base, sendo que, havendo convidados, estes não integram os 50 membros e nem têm direito de voto. As decisões nos CCs de Angoche são predominantemente tomadas com base no consenso, sem, no entanto, se excluir a votação onde o consenso não é possível. De acordo com a legislação, a periodicidade das reuniões dos CCs está fixada em duas reuniões por ano²⁰⁴, em todos os níveis, contudo, durante as entrevistas, foi possível constatar que em alguns CCP os encontros têm sido mais regulares, chegando a ocorrer quinzenalmente (informação verbal²⁰⁵).

Todavia, mesmo reunindo com alguma regularidade, o CCP enfrenta obstáculos para fazer avançar as suas deliberações, uma vez que estas devem ser remetidas sequencialmente para os níveis hierarquicamente superiores. Isto é, o CCP remete para o CCL, que também remete para o CCPA e este para o CCD. Nesse processo ocorre um desfasamento, entre a frequência de reuniões dos CCP e a dos outros níveis (CCL, CCPA, CCD), que, normalmente, reúnem duas vezes ao

²⁰⁴ Decreto 11/2005.

²⁰⁵ Entrevista com MEMB1, em 26/03/2013.

ano. Esta estrutura de funcionamento aponta para uma situação paradoxal, em que um mecanismo que busca a descentralização produz, como resultado, uma estrutura de hierarquia centralizadora. Vide, no quadro abaixo, a lista completa dos CCs do Distrito de Angoche.

QUADRO 2: Lista dos CCs do distrito de Angoche (mandato 2011-2014)

Nº	Designação	Membros do CC	Povoações/Localidade
01	CCD ²⁰⁶	50	
02	CCPA ²⁰⁷ de Angoche-sede	40	
03	CCL ²⁰⁸ de Angoche-sede	20	Uala, Nivuthe, Muapala, Napopué, Curuchiua
04	CCL de Sangage	20	Topa
05	CCL de Mutucute	20	Naine, Murrupo, Moria
06	CCPA de Aube	40	
07	CCL de Aube-sede	20	Raul
08	CCL de Catamoio	20	Sultane/Farlah
09	CCPA de Boila-Nametória	40	
10	CCL de Nametória-sede	20	Elale, Muchirima, Naweia, Merrussa, Mulenvua, Muarrue
11	CCL de Muchepua	20	Mupacaue, Muluco, Murruco
12	CCL de Naiculo	20	Sequere, Nacori, Mova, Muharipueia, Nampeche, Pacai
13	CCL de Napruma	20	Napita, Mucula, Mucuala
14	CCL de Prata	20	Magiua, Mucaquiua, Thaca
15	CCPA de Namaponda	40	
16	CCL de Namaponda-sede	20	Muthempua, Cucune, Warica, Cupete, Mepaco, Muthulama, Mucuna, Maiva
17	CCL de Mepapata	20	Uarica, Nacuzupa, Mucuna
18	CCL de Gelo	20	Gelo-sede, Nanjojo, Nanluco, Natempo,

²⁰⁶ Conselho Consultivo do Distrito.

²⁰⁷ Conselho Consultivo do Posto Administrativo.

²⁰⁸ Conselho Consultivo da Localidade.

			Muaine
19	Total	470	

Fonte: GDA (2011a).

Apresentada esta breve contextualização, passamos, em seguida, à análise dos dados, começando pelo desenho institucional, onde consideramos aspectos como o processo de produção das regras, quem são os atores dos CCs, critérios de participação (individual e/ou coletiva), critérios de seleção dos participantes, regime de funcionamento.

Em relação às regras que governam os CCs, conforme referimos neste trabalho, estas foram produzidas pelo poder central (Estado) (não são produto de construção coletiva), sendo de aplicação obrigatória em todas as instituições participativas nacionais (CCs). Estas, além de não serem produto de processos dialógicos entre os diversos atores interessados, não conseguem captar as especificidades e dinâmicas sociais locais, correndo o risco de comprometerem os resultados da participação.

O exemplo de Angoche é ilustrativo nesse aspecto. Este distrito, conforme fizemos referência, fez parte do grupo dos distritos da província de Nampula, que acolheram a experiência piloto de planificação distrital participativa, que depois inspirou o modelo que está sendo usado atualmente em todo o país. Nessa experiência, os CCs, segundo nossos entrevistados, funcionavam em forma de pirâmide, isto é, tinham uma base larga, o que permitia maior participação no nível da base, reduzindo, de certa maneira, o seu caráter representativo (informação verbal²⁰⁹). Contudo, a lei aprovada nacionalmente trouxe uma lógica meio em contramão das práticas locais no que diz respeito ao formato institucional, uma vez que ela inverteu a pirâmide, passando a ter uma base fina e topo largo, aumentando o peso da representação, o que compromete a participação, considerando que maior nível de participação na base amplia as possibilidades de inclusão e até de efetividade e eficácia do processo participativo.

Em relação ao funcionamento dos CCs, a lei estabelece que suas reuniões devam ser públicas (DECRETO 11/2005), sendo necessária a publicidade de suas agendas e decisões, através de anúncios em lugares públicos e em meios de comunicação. Entretanto, na observação realizada, constatamos que nenhum destes itens é cumprido, as reuniões

²⁰⁹ Entrevista com ONG1, em 14/03/2013.

apenas são do domínio dos membros do CCs, o que os torna em instituições restritas. Ainda nesse contexto e mesmo estando estabelecido o seu caráter público, o pesquisador, para participar de um dos encontros, teve que enfrentar um processo de votação, para decidir sobre sua permanência ou não na sala onde decorria a reunião, isto porque uma parte dos membros era contra a presença do pesquisador e outra a favor, tendo, nisso, corrido o risco de ser impedido de presenciar a reunião. No entanto, no final, a maioria votou pela permanência do pesquisador na sala. Este episódio reforça a falta de abertura dos CCs, o que levanta questões de transparência e até de legitimidade, mas também pode ser revelador de alguma falta de conhecimento das regras que governam a instituição, uma vez que nenhum dos membros se referiu à lei e ao que ela estabelece nessa matéria.

No que respeita ao quesito participação nos CCs a lei privilegia formas coletivas de participação, através de representantes, como líderes comunitários, grupos de interesse de natureza econômica, social e cultural, etc. Na composição do CCD (Conselho Consultivo do Distrito) de Angoche predominam quatro grupos, a saber governo (12%), camponeses (16%), sociedade civil (20%), e régulos (8%), sendo o resto do percentual correspondente a uma representação dispersa, chamando a atenção a presença da OMM (braço feminino da FRELIMO) e de um secretário de célula deste mesmo partido, quando está implícito o caráter apartidário dos CCs. Algumas questões, ligadas à representatividade, merecem o nosso reparo em relação aos números apresentados.

Primeiro, o fato de não existir representação dos pescadores, tratando-se de um distrito litoral, com uma atividade piscatória assinalável (a par da agricultura, são as atividades econômicas predominantes no distrito). Segundo, a concentração de representatividade no grupo da sociedade civil, com 20%, acima da representatividade dos camponeses, que é o grupo social mais representativo localmente. Por outro lado, a sociedade civil é um grupo que está presente em apenas dois dos quatro postos administrativos que compõem o distrito, portanto, com uma expressão global menor do que a que revela a sua representatividade no CCD.

Ainda em relação à representatividade e na linha do que a literatura aponta, o CCD de Angoche apresenta um percentual elevado de grupos ligados ou sob a influência do governo e do partido no poder, o que indica, de alguma forma, a influência do partido FRELIMO no CCD.

Dito de outra maneira, se somarmos os 12% dos representantes do governo, aos 8% dos régulos e aos 20% da sociedade civil (esta é

composta por pessoas que exercem algum ativismo cívico, mas associado ao partido no poder, pelo que, são aqui considerados como estando sob a influência da FRELIMO, tal como os régulos), teríamos um percentual de 40% de grupos representando o governo e/ou sob a sua influência e do partido no poder. Podemos ainda somar os 4% da OMM (ala feminina do partido no poder) e o percentual de membros do CCD com ligações mais ou menos discerníveis ao partido no poder seria de 44%.

Um dado interessante em relação à representatividade tem a ver com o nível de escolaridade dos membros do CCD, como foi apresentado no perfil. O que sucede é que para um distrito com uma taxa de analfabetismo de 67%, apresentar membros de seu CCD com níveis de escolaridade como os apresentados nos CCs, pode significar que existem grupos significativos de pessoas que estão sendo excluídas do processo por carecerem de instrução escolar, ou por serem analfabetas, até porque na ultima seleção para membros dos CCs houve orientação (não formal) para que se elegessem pessoas que soubessem ao menos ler e escrever.

Outro aspecto que nos chama atenção, ao analisar os dados, é o fato de a representatividade através de grupos, conforme está legislado, não encontrar expressão no CCD de Angoche. Com a exceção dos representantes do Estado/governo, líderes comunitários (régulos, secretários de bairro e outros), mais uma ou outra associação, a maioria dos membros do CCD não se acha vinculado a nenhum grupo de interesse específico, participando como representantes da comunidade na sua globalidade, fato que pudemos constatar a partir das entrevistas (os entrevistados que não exerciam funções de liderança na comunidade responderam que estavam ali representando sua comunidade e não grupos). Os nossos entrevistados ainda se mostraram satisfeitos com a composição do CCD e com a metodologia usada na tomada de decisões (consenso e voto), o que, de acordo com eles, permite que sejam escutados (se não concordam as decisões não avançam, argumentam).

No que respeita ao estabelecimento de prioridades das necessidades e demandas, estas são negociadas nos diversos níveis dos CCs (desde a povoação, passando pela localidade, posto administrativo, até o distrito, onde é feita a última priorização e respectiva homologação). A questão que emerge daqui está no fato de o governo do distrito deter a prerrogativa de decidir, em última instância, fora do alcance do CCD, que prioridades atender em cada plano anual, em função da disponibilidade orçamentária. Portanto, o planeamento

realizado pelos CCs é feito sem orçamento, como mencionado neste mesmo trabalho.

No seguimento da nossa análise, olhamos para os critérios de seleção dos membros do CCD, tendo apurado que esta é feita através de eleição, embora a legislação não seja específica em relação a esse aspecto, em Angoche o processo é por eleição, conforme pudemos confirmar através das entrevistas, todos afirmaram que tinham sido eleitos pelas suas comunidades.

Em relação aos mandatos, a sua duração está fixada em quatro anos, com possibilidade de revalidação ilimitada²¹⁰. Esta é uma situação que pode não favorecer a necessidade de ampliação da participação, isto é, no sentido de ir incluindo mais pessoas, podendo inclusive produzir um grupo intermediário especializado, como sucede com os políticos profissionais. É certo que há o potencial de aprofundar o aprendizado cívico e político, mas o potencial de gerar externalidades negativas é maior, como a integração e acomodação em estruturas burocráticas e clientelistas, reproduzindo o modelo convencional.

Como apontamos ao descrever o desenho institucional do CCD de Angoche, 38% de seus membros estão cumprindo entre 2º e 3º mandato, o que representa um número bastante expressivo, considerando que cada mandato tem quatro anos, e coloca obstáculos à necessidade de rotatividade. Também referimos que os CCs têm a periodicidade de suas reuniões fixada em duas ao ano, o que é muito pouco significativo para uma instituição que se pretende propositiva e impactante nas políticas locais de desenvolvimento. Além de realizarem duas reuniões ao ano, cuja duração não além de seis horas por dia, os membros não têm acesso antecipado à documentação (muitas vezes é distribuída no dia da reunião) que vai ser discutida. Referir que esta duração, para uma instituição que vá discutir problemas de desenvolvimento e com uma frequência tão baixa, é insignificante.

Por outro lado, a distribuição dos documentos para discussão no dia e na hora das sessões é outro limite importante, uma vez que os participantes não têm possibilidade de examinar de maneira detalhada os assuntos em pauta, o que condiciona a sua capacidade de participação. Aqui prevalece a velha máxima de que “informação é poder”. Portanto, a constatação é que o desenho institucional apresenta alguns limites, particularmente no que respeita à inclusão e controle de agendas (sabendo-se que estes mecanismos são presididos pelos representantes do Estado em cada nível territorial).

²¹⁰ DM 67/2009.

Em seguida, estaremos analisando o compromisso governamental para com o CCD. Para isso, buscaremos compreender o lugar que o CCD ocupa na estrutura administrativa do distrito, o envolvimento do executivo nas várias atividades do CCD, o montante de recursos destinados à viabilidade do processo participativo; o comprometimento com a realização das obras; a promoção de cursos de capacitação dos membros.

Em relação ao lugar do CCD na estrutura administrativa, depreende-se que, formalmente, este assume lugar de destaque, uma vez que a lei estabelece que os planos de desenvolvimento distrital sejam elaborados com a participação da população residente através dos CCs, devendo, os órgãos locais do Estado, assegurar a participação de todos os segmentos sociais na formação das decisões que lhes digam respeito (artigos 100º e 103º, DECRETO 11/2005).

Contudo, na prática e a partir de nossas entrevistas com agentes públicos, pudemos constatar a existência de outras formas de diálogo entre o Estado e sociedade, quais sejam as reuniões com líderes comunitários e religiosos (realizadas trimestralmente) e com acadêmicos (também realizadas trimestralmente) (informação verbal²¹¹). Também importa ressaltar o impacto dos planos nacionais sobre a planificação local, os quais se manifestam através dos serviços distritais²¹², cujos planos interferem de forma bastante significativa na estrutura local de planificação participativa. Os encontros com os líderes comunitários e religiosos ocorrem a coberto do decreto 15/2000, onde, no seu artigo 2º estabelece, claramente, que, “no desempenho das suas funções administrativas, os órgãos locais de Estado deverão articular com as autoridades comunitárias, auscultando opiniões sobre a melhor maneira de mobilizar e organizar a participação das comunidades locais, na concepção e implementação de programas e planos econômicos, sociais e culturais, em prol do desenvolvimento local”.

Enquanto isso, os encontros com os acadêmicos revestem-se mais de caráter informal. Atentando-nos à periodicidade das reuniões, tanto dos CCs, quanto dos líderes comunitários e religiosos e ainda dos acadêmicos, os CCs (órgão participativo mais importante, pelo menos teoricamente) são a instância que reúne menos vezes por ano (duas).

²¹¹ Entrevista com GOV1, em 04/04/2013.

²¹² Serviço Distrital de Planificação e infraestrutura, Serviço Distrital de Atividades Econômicas, Serviço Distrital de Educação, Juventude e Tecnologia, Serviço Distrital de Saúde, Mulher e Assistência Social. Todos eles constituem o desdobramento local de instituições centrais (ministérios).

Portanto, as outras formas de interação da sociedade com o Estado reúnem trimestralmente, dispondo, por isso, de maiores probabilidades de participar de forma mais ou menos contínua na construção das políticas locais de desenvolvimento. No mínimo há aqui uma contradição, uma vez que a legislação outorga aos CCs centralidade no processo de planificação do distrito, sendo que na prática observa-se a existência de outros mecanismos em melhor posição de intervenção na gestão das políticas públicas no nível local.

A questão da disponibilidade de recursos para a viabilização dos CCs é bastante problemática. Atualmente não existe orçamento específico para funcionamento destas instituições, embora a legislação estabeleça que os distritos devam inscrever nos seus orçamentos verbas para o efeito²¹³. Esta ausência de orçamento pode ser interpretada como sendo resultado de baixo nível de compromisso do executivo para com os CCs, tanto no nível distrital, quanto no provincial e nacional. No nível do distrito, o executivo, por não achar os CCs prioritários, simplesmente não inscreve as verbas no seu orçamento, ou, quando o faz, o executivo provincial (que é quem decide sobre o orçamento do distrito) entende o contrário e corta a verba inscrita pelo distrito. Contudo, pensamos que o executivo nacional poderia ir além de simplesmente permitir (autorizar) que os distritos inscrevessem verbas para o funcionamento dos CCs, isto é, podia fixar uma parcela específica do orçamento para esse fim (como sucede com as Assembleias Provinciais²¹⁴), sabendo-se que quase a totalidade do orçamento das províncias e dos distritos provém de transferências feitas a partir do nível central (Angoche em 80%²¹⁵), estando, este, por isso, em melhores condições de impulsionar as instituições de participação.

Até 2005, havia um orçamento (designado Fundo de Desenvolvimento Distrital – FDD) que financiava os processos e as atividades, isto é, os investimentos que eram decididos nos CCs. Este fundo era financiado pelos diversos parceiros de cooperação, que

²¹³ DM 67/2009.

²¹⁴ São órgãos colegiais eletivos, compostos por organizações políticas, e operam no nível da província, com a missão de fiscalizar o governo provincial. Entretanto, são órgãos cuja legitimidade e eficácia tem sido questionada. Questiona-se a sua relevância no contexto de um sistema político centralizador, em que, mesmo sendo eleitas, a sua função é de fiscalizar o executivo provincial, o qual é nomeado pelo governo central, que, por sua vez, tem a possibilidade de dissolvê-la, caso reprovem duas vezes o plano provincial.

²¹⁵ GDA, 2011b.

estavam apoiando o processo de descentralização (em Nampula, eram o PNUD, a Embaixada da Holanda e a Suíça).

A partir de 2006, o processo de planificação participativa passou a realizar-se sem vinculação orçamental, recebendo as respectivas dotações apenas após o processo de planificação ter sido concluído, o que faz com que muitas vezes os planos (PESODs) sejam irrealistas e de realização quase impossível. Além de as dotações orçamentais praticamente nunca cobrirem os planos, o conteúdo destes reflete menos de 50% da planificação local participativa²¹⁶, cabendo, a maior percentagem do conteúdo, às agências públicas setoriais no distrito. Uma das consequências disto é que o cumprimento das metas fixadas nos planos (PESODs) se situa, em média, abaixo de 50% (AMODE, idem). Portanto, o fim do financiamento direto das atividades de planificação distrital participativa e sua vinculação ao orçamento geral do Estado, via distrito, fez com que se perdesse parte da capacidade de resposta às demandas e prioridades das comunidades, uma vez que estas passaram a diluir-se num plano maior e global do distrito, com um orçamento não especificamente vinculado.

Na sequência, em 2010, o governo moçambicano, defendendo a necessidade de promover maior transparência nas atividades de descentralização, transformou os projetos regionais de descentralização em programa nacional, o Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD), centralizando a gestão do processo. Estas ações do governo também são vistas em como estando associadas ao baixo compromisso governamental para com a descentralização. O Banco Mundial (atual maior contribuinte do PNPFD), por exemplo, argumenta que a participação foi sempre prioridade nos programas de desenvolvimento local, no entanto, as evidências revelam resultados não satisfatórios e atitudes como a de centralização da gestão da descentralização revela que o país ainda não está preparado para abrir espaços mais autônomos de desenvolvimento local (informação verbal²¹⁷), o que não favorece o *empoderamento* local. Não encontramos nenhum relatório do Banco Mundial sobre a avaliação da descentralização no país, com enfoque no CCs. Mas, em avaliação feita em 2009, sobre o desempenho dos municípios (que é uma das duas

²¹⁶ Entrevista com ONG1, em 14/03/2013. Para a Holanda, através de sua Embaixada em Maputo, o processo de participação não alimenta os planos, isto é, os planos distritais não são o resultado dos processos participativos (entrevista em 07/05/2013).

²¹⁷ Entrevista com PCI2, em 07/05/2013.

formas de descentralização seguidas no país), o Banco Mundial aponta como alguns dos principais problemas da governança local os limites à participação e a fraca *accountability*, associados, sobretudo a fraqueza da sociedade civil e a fraca institucionalização de mecanismos de prestação de contas, ao mesmo tempo em que refere que exemplos, como o orçamento participativo no Brasil e o planejamento participativo na Índia e Filipinas poderiam servir como modelos a seguir (WORLD BANK, 2009).

A análise do compromisso do executivo para com a realização das obras é algo que se torna bastante complicado, uma vez que a planificação participativa não gera um plano de atividades independente, além de não estar associado a um orçamento específico. Ou seja, as necessidades e demandas geradas a partir da planificação participativa são integradas nos planos e programas gerais de desenvolvimento distrital, sendo resolvidos gradualmente, dentro das capacidades orçamentais²¹⁸. Contudo, as entrevistas com os membros dos CCs revelam que estes, embora em alguns casos tenham demandas pendentes (sem resposta do executivo) há mais de dois anos, classificam como sendo satisfatório o desempenho dos CCs, bem como a resposta do executivo às demandas das comunidades. No seu entendimento, os CCs estão permitindo que os seus problemas sejam ouvidos e atendidos pelo executivo.

Em relação à capacitação, constata-se a ausência de planos e programas estruturados e contínuos para os membros dos CCs. Existe alguma capacitação assegurada pelo executivo e ONGs (parceiras do executivo, trabalhando na assistência às comunidades e no desenvolvimento de capacidades para exercício da cidadania), no entanto, ainda muito distante daquilo que seria desejável para fortalecer as capacidades e desempenho dos membros dos CCs. O setor de planificação do distrito, responsável pelo treinamento, reconheceu, na reunião do CCD (realizado no dia 05/04/2013), na qual o pesquisador participou que a capacitação estava centrada no nível do posto administrativo (isto é, não inclui a localidade e a povoação). Este ponto foi levantado pelo fato de alguns membros do CCD terem cobrado a falta de capacitação. Nesse contexto, o administrador referiu a necessidade de capacitar todos os níveis dos CCs, tendo sido assegurado que tal iria suceder nas atividades de 2014, uma vez que já havia recursos disponíveis para o efeito, através do Programa Nacional de Planificação e Finanças Descentralizadas (PNPFD).

²¹⁸ Entrevista com GOV1, em 04/04/2013.

Ainda em relação à capacitação, constatamos que cinco dos nove entrevistados não tinham tido qualquer capacitação e que estes fazem parte do grupo com menos anos de mandato, isto é, até três anos. Enquanto os membros mais antigos, com mais de três anos de mandato, revelaram ter tido algum tipo de capacitação. Isto revela uma descontinuidade bastante acentuada na capacitação dos membros e significa que os mesmos estão se encaminhando para o final do mandato (que é de quatro anos) sem terem tido acesso a qualquer forma de capacitação. É uma situação que fragiliza ainda mais as possibilidades de desempenho positivo destes atores nas instâncias de participação. Alguns dos entrevistados entendem que a capacitação deve ser permanente e contínua, uma vez que ela condiciona o seu desempenho nos CCs. Nas suas palavras “... a outra questão, agora que já não temos ONGs no distrito não temos capacitação dos membros, como acabei de dizer na sua maioria são recém-eleitos, então, precisam de capacitação. Nós os outros tínhamos capacidade de capacitação porque tinha SNV e outros²¹⁹”, ou, “o que vou pedir é que o nosso governo tivesse maneira de nos capacitar²²⁰”. Nesse sentido, o entendimento é que a capacitação, além de ser permanente e contínua, devia ser direcionada para todos os níveis de atores envolvidos com os CCs, tanto do lado do executivo, quanto do lado da sociedade, o que permitiria que todos tivessem a mesma base de entendimento sobre as instituições de participação, além de fortalecer as instituições de participação.

Buscando aferir o conhecimento dos membros dos CCs sobre os dois principais instrumentos em que assenta o processo de planificação distrital, questionamos aos nossos entrevistados se conheciam o PEDD e o PESOD, tendo obtido sete respostas afirmativas (isto é, que conhecem) e duas negativas. Dos sete que responderam que conheciam ou já tinham ouvido falar, cinco responderam que já tinham participado na sua elaboração e os restantes quatro não. Aqui, tal como sucedera em relação à capacitação, os membros que responderam que conheciam os instrumentos e já tinham participado de sua elaboração são aqueles que estão cumprindo mandato há mais de três anos. É verdade que o último PEDD (cobre um horizonte temporal de cinco anos) foi elaborado em 2010, antes da entrada em vigor dos atuais mandatos dos CCs, os quais apenas começaram a vigorar a partir de 2011.

Entretanto, é estranho que estes membros não conheçam e nem tenham mantido contato com o PESOD, que é o documento que orienta

²¹⁹ Entrevista com MEMB7, em 27/03/2013.

²²⁰ Entrevista com MEMB6, em 27/03/2013.

as atividades anuais do distrito. De acordo com a legislação, o PESOD não somente é elaborado de forma participativa, envolvendo os CCs, como também estes são responsáveis pela sua aprovação, isto é, apenas pode ser implementado depois que for aprovado no CCD, de acordo com a legislação. Os membros que responderam que não conhecem e nunca ouviram falar do PEDD, ou do PESOD são dos CCs abaixo do CCD, o que pode estar indicando que esses CCs não participam devidamente nos processos, ou a confirmação de que os CCs funcionam de forma regular apenas nos níveis do distrito e do posto administrativo, conforme constatação de Forquilha e Orre (2012). O fraco domínio dos principais instrumentos de planificação participativa local (PEDD e PESOD) também é um dos principais indicadores do impacto da ausência ou fraco nível de capacitação.

Nas entrevistas procuramos também compreender, a partir da perspectiva do governo local, o entendimento sobre os CCs, isto porque pensamos que a forma como o Estado pensa e concebe a participação localmente é fundamental para o desempenho destas instituições, até porque vários estudos apontam que a personalidade do administrador distrital (que é a pessoa que lidera todo o processo de participação) tem sido determinante no desempenho dos CCs. Nesse sentido, procuramos saber qual era a importância dos CCs no contexto da planificação distrital. A resposta foi que os CCs eram fruto de uma nova abordagem na planificação, feita a partir da base e não do topo para a base, o que permite conhecer melhor as necessidades das comunidades, através da consulta²²¹. Daqui ressalta o fato de olhar-se para os CCs como espaços de canalização de demandas, onde as comunidades solicitam e o Estado responde em função de suas capacidades financeiras, o que não considera a possibilidade de transformação das relações básicas entre o Estado e a sociedade, em que ambos passam a atuar como parceiros numa gestão pública partilhada, promovendo transparência e *accountability*.

Por outro lado, colocamos a mesma questão aos membros dos CCs, para obtermos o seu entendimento sobre a importância de que se revestem estas instituições. Interessante notar que todos os entrevistados responderam na mesma perspectiva do governo do distrito, isto é, permite ouvir as comunidades e fazer chegar as suas necessidades e demandas ao governo, bem como fazer chegar as preocupações do governo às comunidades. Também não se revela na fala dos entrevistados qualquer necessidade de aprofundar a transformação

²²¹ Entrevista com GOV1, em 04/04/2013.

dessas relações entre o Estado e a sociedade, trazendo aspectos como transparência, fiscalização, *accountability*, etc.

Esta visão, associada às respostas de que o desempenho dos CCs e as respostas do governo às suas demandas são satisfatórios, conduz-nos à conclusão de que os CCs, como arenas de participação, correspondem às expectativas que os participantes depositam nelas, isto é, há uma percepção de eficácia política. Todavia, importa olhar para outros fatores que possam contribuir para aprofundar o entendimento em relação ao desempenho dos CCs, particularmente quando as informações apontam que o conteúdo dos planos distritais reflete menos de 50% da planificação participativa local e que o nível de realização desses planos, em média, não ultrapassa 50% das atividades programadas.

Nesse sentido e tentando desconstruir a visão dos participantes, podemos, por exemplo, nos reportar à história de um Estado bastante centralizador, onde qualquer espaço de participação que se abra se torna significativo, algo que se pode extrair da fala de um de nossos entrevistados ao afirmar,

Nós antigamente não tínhamos acesso de ter um sítio como esse para podermos colocar o que é que nós somos, o que é que a comunidade é, nós não tínhamos. Mas com a abertura dos conselhos, temos acesso mesmo, temos direito e colocamos qualquer preocupação, não temos qualquer problema. E nosso problema sai resultado, nós quando temos problema e vamos colocar o distrito resolve de imediato, dentro das suas possibilidades. Aquilo que ele não resolve não porque está a resolver tudo, pelo menos aquilo que tem possibilidade resolve tudo de imediato²²².

Portanto, olhando para o ponto de partida, em que não havia nenhuma abertura, qualquer espaço é significativo. Mas também, tais posições podem indiciar algum tipo de proximidade, ou afinidade dos participantes com o partido no poder. Por outro lado, podem ser posições enviesadas pela condição de algum privilégio de que gozam os participantes dos CCs, o qual está associado ao acesso a recursos, via FDD. Os membros dos CCs são os responsáveis pela gestão e distribuição desses recursos, decidindo sobre os projetos a serem

²²² Entrevista com MEMB5, em 27/03/2013.

financiados por este fundo, situação da qual acabam por tirar vantagens e benefícios.

Os CCs, a partir da introdução do FDD, em 2006, passaram a centrar mais as suas atividades em torno de questões relacionadas com estes recursos, desviando-se, inclusive, como já o mencionamos, das atividades relativas à planificação do desenvolvimento local.

Nesse ponto, o distrito de Angoche confirma as constatações que têm sido feitas por outros estudos (ORRE; FORQUILHA, 2012). Tanto na avaliação das pautas constantes das atas, quanto na observação participante, constatamos que as questões referentes ao FDD ocupam grande parte das reuniões dos CCs, sendo que, no caso da observação participante, através da participação em três reuniões nos níveis de localidade, posto administrativo e distrito, o FDD (aprovação dos projetos a financiar) constituiu a única pauta da reunião. Esta é uma realidade também referida pelo Banco Mundial²²³, o qual entende que, com o FDD, o foco dos CCs deixou de ser a discussão sobre investimentos locais. Mas também, esta posição é partilhada por alguns setores do governo, que, inclusive, se mostram preocupados com o crescente enfoque dos CCs no FDD, em prejuízo de outras atividades. Segundo nosso entrevistado²²⁴

[...] nesse conjunto de existência do FDD, as pessoas ficam mais ligadas naquele fundo, deixam de identificar algumas atividades, como o projeto de desenvolvimento social local. Então, esta maneira de trabalhar não está catolicamente boa, porque não podíamos estar a olhar como fonte este dinheiro, sete bis, que olhar as nossas atividades, o que nos falta nós para fazer, o que teríamos feito. Então, isto é que está a faltar na consciência dos membros [...] primeira coisa, ser membro do conselho consultivo, pensa que é o órgão de aprovação desse dinheiro [...].

É verdade que este fundo também trouxe outra dinâmica em termos de interesse pela participação por parte do cidadão, contudo, esta busca é mais no sentido dos ganhos que representa o fato de ser membro do CC e não tanto pela consciência da necessidade de envolvimento no desenvolvimento local.

²²³ Entrevista com PCI2, em 7/05/2013.

²²⁴ Entrevista com GOV3, em 20/03/2013.

Por último, temos o terceiro elemento do tripé, isto é, a tradição associativa, que se apresenta como sendo a variável mais complexa e de difícil leitura. Entretanto, como constatamos em relação ao país na sua globalidade, o distrito de Angoche também apresenta fraca densidade e diversidade associativa. Embora existam práticas associativas de natureza cultural, de ajuda mútua e, particularmente, as de natureza camponesa, isto é associações camponesas, o seu impacto, como fatores constitutivos de valores, atitudes e comportamentos cívicos orientados para uma vida pública ativa (na perspectiva toquevilleana e de Putnam), não é significativo, o que se pode concluir também a partir da análise da composição dos CCs.

Foi referido, neste trabalho, que a representação nos CCs não se acha muito vinculada a formas específicas de associação coletiva, como, por exemplo, associações de camponeses, de pescadores, ou de qualquer outra natureza. O registo dos participantes dos CCs não revela predomínio de formas coletivas de representação, assim como os próprios participantes não se identificam com tal perspectiva, admitindo, regra geral, que estão lá em nome da comunidade. Como ocorre no resto do país, as relações que predominam entre o Estado e a sociedade são de natureza vertical e paternalista, algo que é produto da história do país, conforme tem sido descrito ao longo deste trabalho.

Os padrões associativos que caracterizam o contexto moçambicano questionam de alguma maneira a perspectiva toquevilleana e de Putnam. Por um lado, temos uma sociedade civil muito mais ancorada em agendas externas e, tal como o país, dependente do exterior para sua manutenção e desenvolvimento, portanto, com pouca ou nenhuma capilaridade social, mas também esta sociedade civil apresenta um déficit significativo de autonomia em relação ao Estado. Ambos os fatores afetam a sua capacidade de se assumir como elemento de pressão para transformação das relações entre o Estado e a sociedade. Por outro, temos uma sociedade tradicional cujos padrões de organização não são em nada semelhantes aos ocidentais. Nestas sociedades, as relações verticais e hierárquicas (diferente da perspectiva toquevilleana e de Putnam) não são um desvio, mas sim padrão e os seus sistemas de confiança e de solidariedade (capital social) constroem-se muito na base das relações tribais.

Assim, levando em conta o modelo de análise proposto neste estudo, a nossa constatação é que a participação em Moçambique ocorre em um contexto marcado por uma fraca combinação entre as variáveis desenho institucional, compromisso governamental e tradição

associativa, uma situação que coloca muito mais limites que possibilidades de promoção de mudanças sociais significativas através das arenas de participação. Recorrendo a Luchmann (2006), a questão que se põe é que, mesmo a combinação ótima entre estas variáveis, parece ainda insuficiente para responder aos desafios de promoção de transformações significativas da realidade social pelas instâncias participativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar as possibilidades e limites de instâncias participativas como os CCs, em Moçambique, num contexto permeado por fatores como pobreza, analfabetismo, autoritarismo, centralismo, etc., é uma missão bastante desafiadora, que se torna muito mais, pela aplicação dos recursos teóricos mobilizados neste trabalho (os quais foram concebidos para explicar sociedades com contextos diferentes dos que caracterizam Moçambique). Não obstante essas limitações, foi a partir desses recursos que este estudo buscou fazer aproximações que ajudassem na compreensão de mecanismos tão melindrosos, como são as instâncias de participação.

O contexto histórico, social e político, moçambicano, acabaram por conferir um peso maior ao compromisso governamental na explicação do desempenho dos CCs em Moçambique. Essa situação deve-se ao fato de as regras e/ou normas que governam estas instituições participativas, diferente do que acontece no Brasil, serem de criação exclusiva do Estado, de aplicação nacional, obrigatória e uniforme, isto é, não resultam de processos dialógicos, com base em cooperação e negociação, buscando acordos e consensos, como argumentam as premissas das teorias democrático-participativas. Portanto, estas não resultam de um padrão de mobilização e organização social, uma ausência que reflete, em parte, a baixa densidade associativa, mas também o centralismo político do Estado em Moçambique. Nisso, se acordos e consensos envolvendo a partilha de poder (como o exigem as arenas participativas) é algo difícil em quaisquer circunstâncias, certamente, que é muito mais difícil em sociedades como a moçambicana, que sofre patamares de formação convulsionada, na busca de se constituir como Estado-nação. Este é um ponto de partida que já começa questionando as nossas ferramentas analíticas.

Em função do acima exposto, o resultado foram instituições participativas (CCs) em forma de pirâmide invertida, tornando-as mais representativas do que participativas, o que coloca grandes desafios e limites à necessidade de inclusão e de ampliação da participação no processo de desenvolvimento local.

Além de resultar na pirâmide invertida, os CCs sugerem uma extensão das instituições públicas, sobretudo, por conta da posição central dos agentes do Estado dentro dos CCs, tanto na institucionalização, quanto na direção dos CCs. Embora haja correntes que defendam a importância do poder do Estado como fator para a manutenção do equilíbrio no interior das arenas participativas e ainda

para o fortalecimento destes processos, a posição central dos atores estatais na institucionalização e direção dos CCs apresenta, em muitos casos, como demonstrado neste estudo, resultados contrários, do ponto de vista destas correntes. Isto significa que, no caso dos CCs, os atores estatais, muitas vezes, em vez de desempenharem um papel de fortalecimento dos processos participativos, buscam, entre outras coisas, assegurar o controle dos mesmos, interferindo nas suas agendas (por essa via garantem também a participação de grupos sob sua influência ou controle, afetando negativamente a inclusão e a representatividade nos CCs).

Por outro lado, a constatação é que os CCs ocupam um lugar marginal no contexto da gestão pública local. Esta constatação apoia-se em três fatores, que permitem aferir de maneira bastante significativa o nível de compromisso governamental para com os CCs. Os fatores em referência são a periodicidade das sessões, o orçamento de que dispõem e a relação que estabelecem com a Presidência Aberta Inclusiva (PAI).

Em relação à periodicidade, foi referido que os CCs realizam duas sessões por ano, o que é manifestamente insignificante para qualquer instituição impactar um processo de gestão de políticas públicas (desenho, aprovação e acompanhamento do plano de desenvolvimento local). Essas duas sessões tornam-se muito mais questionáveis se consideramos, para o caso de Angoche, que existem outras instituições que se reúnem de forma mais regular que os CCs no distrito, como são os casos dos encontros do executivo do distrito com os líderes comunitários (trimestralmente), com os acadêmicos (também trimestralmente) e ainda o próprio executivo distrital que realiza reuniões mensais, nas quais decisões importantes sobre o desenvolvimento local são tomadas, deixando os CCs à margem.

O segundo aspecto é relativo à falta de orçamento destinado aos CCs (tanto para funcionar, quanto para realizar os planos de suas atividades), o que retira consistência e capacidade a estas instituições.

A PAI é o terceiro fator que, embora seja informal (por não ser regulado por nenhuma norma específica), funciona como um processo paralelo de planejamento a partir do centro (poder central). Este mecanismo atravessa as instituições locais e tem um impacto perverso sobre elas e sobre o planejamento local, uma vez que interfere nas suas agendas, planos e programas, ao mesmo tempo em que aumenta a influência do executivo central nessas instituições, além de marginalizar os processos locais de planejamento.

Portanto, a partir da leitura dos fatores, acima expostos, a conclusão é que os CCs, na prática, encontram-se bastante longe de se

assumirem como instituições centrais no processo de planejamento do desenvolvimento local, contrariando o disposto na legislação. Isto traduz também um fraco compromisso governamental em relação ao aprofundamento da participação.

Perante isso, a principal constatação é que, atualmente, o formato dos CCs, além de não favorecer a inclusão, efetividade e eficácia do processo participativo, também diminui a importância da instituição participativa como um vetor de transformação social e espaço público deliberativo. Conforme vem sendo apontado por outros estudos, os CCs mostram-se incapazes de transformar significativamente as relações entre o Estado e a sociedade, baseadas nos pressupostos da democracia representativa, construindo modelos que se assumam como verdadeiras propostas alternativas, que democratizem os espaços públicos, assegurando o controle social da gestão pública e *empoderando* a sociedade.

Entretanto, vale ressaltar que existem aspectos positivos neste processo. A institucionalização de espaços formais de participação (o que assegura previsibilidade e estabilidade dos mecanismos participativos) é por si só um ganho significativo, levando em conta o ponto de partida e toda a história do país, marcada pela centralização e pouca abertura política. Mas também a existência destas instituições de participação pode favorecer o desenvolvimento de uma cultura cívica e política maior nas comunidades locais, a socialização com processos burocrático-administrativos estatais, a inclusão política, etc. Esta é uma ideia partilhada por países como a Holanda (um dos parceiros de cooperação internacional com longa história de apoio ao processo de descentralização, trabalhando, sobretudo na província de Nampula), o qual, embora não faça uma avaliação dos resultados do processo de descentralização no seu todo, revela existirem muitos elementos positivos e que são, por isso, motivos de satisfação. Entre os elementos positivos apontados destacam-se o fato de a experiência piloto da província de Nampula ter conduzido a um programa nacional de descentralização, além da influência que esta experiência teve na produção da lei dos órgãos locais do Estado (LOLE – 8/2003). Mas também reconhece que falta efetividade aos espaços de participação.

Todavia, vale lembrar também que a participação é uma experiência bastante recente em Moçambique, com menos de 10 anos de existência, pelo que ainda terá muitos desafios pela frente. Desse modo e considerando que há uma percepção de eficácia política dos CCs por parte de seus membros, pode ser que estas instituições se encaminhem,

com o tempo, para níveis que permitam concretizar o seu potencial democratizante.

Contudo, para que tal ocorra, entendemos que é preciso romper com a lógica que governa as instituições participativas, onde predominam relações do tipo carente (sociedade) e benfeitor (Estado), isto é, existe a necessidade de ir além da discussão de necessidades e demandas, a serem atendidas pelo poder público, passando para uma situação em que se discutam opções políticas estruturantes, como, por exemplo, o entendimento sobre o desenvolvimento a partir da perspectiva das comunidades e da sociedade civil e como elas interpretam os caminhos para lá chegar. Nesse sentido, é importante uma orientação que busque a ampliação dos atuais modelos participativos, promovendo-se relações fundadas em verdadeira cooperação e gestão pública efetivamente partilhada, entre o Estado e a sociedade.

Por outro lado, e levando em conta todas as constatações em torno de nosso estudo, uma questão nos parece incontornável, ou seja, será que as teorias democrático-participativas são aplicáveis em contextos de Estados ainda em formação, como é o caso de Moçambique e muitos outros Estados africanos, não seriam estas mais adequadas para Estados estabilizados, com instituições já criadas e sólidas? Tem como promover participação sem descentralizar, ou descentralizar sem partilhar poder? Então, eis os dilemas que Moçambique enfrenta, tal como muitos países africanos. A sua condição de Estado em construção, com todas as crises inerentes (guerra colonial, guerra civil, transição do socialismo para o capitalismo e ainda a modernização – ainda prevalece a dicotomia tradicional/moderno), impele-o à tendências de centralização política, ao mesmo tempo em que é confrontado com pressões (internas e externas) pela descentralização. Como descentralizar e partilhar poder em uma sociedade que ainda não se curou das mazelas da guerra civil, com ressentimentos e desconfianças presentes. Como promover o *empoderamento* local nestas sociedades em formação e baseadas em outros padrões de organização que não os europeus.

Para os pesquisadores, o desafio pode estar precisamente aqui, a busca de teorias que possam explicar realidades como a moçambicana, oferecendo alternativas que permitam ir além do mero procedimento participativo formal.

Posto isto, resta-nos propor algumas vias para seguir explorando o vasto campo de estudos nesta área específica da democracia participativa. Algumas das abordagens poderiam ser direcionadas para

avaliar o impacto dos CCs na cultura política e cívica das comunidades e da sociedade civil, em geral, isto é, até que ponto estes espaços contribuem na promoção do aprendizado político dos cidadãos e no desenvolvimento de uma consciência maior de cidadania. Estudos sobre o nível de inserção destas instituições no cotidiano das comunidades, também seriam relevantes para ajudar a compreender as suas possibilidades e limites. Também seria útil a ampliação do entendimento do papel das autoridades comunitárias, como agentes intermediários entre o Estado e a sociedade, e como isso impacta a agência coletiva e individual nas comunidades. Não pretendemos elaborar uma lista exaustiva sobre os possíveis estudos nesta área, pelo que não nos alongaremos neste aspecto.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. **Inventing local democracy**: grassroots politics in Brazil. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2000.

AfriMAP. **Moçambique, Democracia e participação Política**. Johannesburg: Open Society Institute Network, 2009.

ALVES-MAZZOTTI, A. J.; GEWANDSZNAJDER, F. **O Método nas Ciências Naturais e Sociais**: pesquisa quantitativa e qualitativa. 2ª ed. São Paulo: Editora Pioneira, 1999.

AMODE. **Governança local: entre desejos e grilhetas**. Relatório da monitoria à governança distrital e municipal 2012. Janeiro de 2013.

ARTUR, D.; WEIMER, B. Decentralization and democratization in post-war Mozambique: What role for traditional African authority in local government reform? In: 14th CONGRESS OF THE INTERNATIONAL UNION OF ANTHROPOLOGICAL AND ETHNOLOGICAL SCIENCES, Williamburg, USA, 1998.

AVRITZER, L. **Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático**. In: _____ (org.). Experiências nacionais de participação social. BH: Cortez Editora-UFMG, p27-54, 2009.

_____. Um Desenho Institucional Para o Novo Associativismo. **Lua Nova-Revista de Cultura Política**, 39, p.149-174, 1997.

BANCO MUNDIAL (BM). **World Development Report**: attacking poverty. New York: World Bank/Oxford University Press, 2000/01.

_____. **Decentralization and Subnational Regional Economics**. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/service.htm>, acesso em 30/06/2013.

BAVA, S. C. Democracia e poder local. **Revista Pólis**, n.14, p.3-10, out. 1994. Disponível em: www.polis.org.br/uploads/1098/1098.pdf, acesso em 03/02/2013.

BIZA, A. Associações de jovens, estado e política em Moçambique – da herança a novos desafios (1975-2004). In: L. DE BRITO; C. N. CASTEL-BRANCO; S. CHICHAHA; A. FRANCISCO (orgs.). **Cidadania e governação em Moçambique**: comunicações apresentadas na Conferência Inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. Maputo: IESE, p.49-70, 2008.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOHMAN, J. La Democracia Deliberativa y sus Críticos. **Metapolítica**, vol. 4, n. 14, p. 48-57, Ciudad de México, abr - jun. 2000.

_____. **Public deliberation**: Pluralism, complexity and democracy. Cambridge: MIT Press, 1996.

BORBA, J.; LUCHMANN, L. H. H. Orçamento Participativo: Análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. In: _____; _____ (orgs.). **Orçamento Participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Editora Insular, 2007.

BOROWCZAK, W. *et al.* **Project Support to Decentralized Planning & Finance in the Provinces of Nampula and Cabo Delgado - Mozambique**. (MOZ/01/C01 – MOZ/01/001). Mid-term evaluation report, 2004.

_____.; WEIMER, B. Andar com Bengala Emprestada Revisitado: o apoio internacional a descentralização em Moçambique, 1995-2011. In: B. WEIMER (org.). **Descentralizar o Centralismo?** Economia Política, Recursos e Resultados. Maputo: IESE, p.103-162, 2012.

BOSCHI, R. R. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. **Revista de Ciências Sociais**, vol. 42, n. 4, p.655-690, 1999.

BRATTON, M.; GYIMAH-BOADI, E.; MATTES. **Afrobarometer Round 3**: the quality of democracy and governance in 18 african countries, 2005-2006. ICPSR22981-v1. Ann Arbor, MI: Inter-university

Consortium for Political and Social Research [distribuidor], 2009-08-11. doi:10.3886/ICPSR22981.v1

BUENDIA G. M. **Educação Moçambicana, História de Um Processo: 1962-1984**. Maputo: Livraria Universitária, 1999.

CABAÇO, J. L. **Moçambique: identidades, colonialismo e libertação**. Tese (doutorado em Antropologia). Departamento de Antropologia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. SP, 2007.

CAMPILOONGO, C. F. **Representação Política**. São Paulo: Editora Ática S.A., 1988.

CERVELLÓ, J. S. **A Lenta Coesão do Nacionalismo**. Disponível em <http://www.guerracolonial.org/index.php?content=164>, acesso em 02/07/2013.

CHAMBERS, S. Democracy, popular sovereignty, and constitutional legitimacy. *Constellations*, **11(2):153-173**, 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1351-0487.2004.0370.x>, acesso em 20/07/2013.

CHICHAVA, S. Uma Província “Rebelde” o Significado do Voto Zambeziano a Favor da Renamo. In: L. DE BRITO; C. N. CASTELBRANCO; S. CHICHAVA; A. FRANCISCO (orgs.). **Cidadania e governação em Moçambique**: comunicações apresentadas na conferência inaugural do Instituto de Estudos Sociais e Económicos. Maputo: IESE, p.15-48, 2008.

CISTAC, G. Moçambique: institucionalização, organização e problemas do poder local. CURSO COMPARADO DE DIREITO MUNICIPAL COMAPRADO DOS PAÍSES DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA. **Jornadas de Direito Municipal Comparado Lusófono**. Lisboa, Abril de 2012.

COELHO, V. S. A democratização dos Conselhos de Saúde: o paradoxo de atrair não aliados. **Novos estudos - CEBRAP**, 78, 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002007000200009>, acesso em 20/07/2013.

COHEN, J. Procedimiento y Sustancia en la Democracia Deliberativa. **Metapolítica**. Ciudad de México, vol. 4, n. 14, p.24-47, abr-jun. 2000.

_____. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, J; REGH, W. **Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics**. Massachusetts: Institute of Technology, 1999.

CORRÊA, S.; HOMEM, E. **Moçambique**: primeiras machambas. RJ: Margem Editora, 1977.

CORTÊS, S. M. V. Fóruns Participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: C. LUBAMBO; D. B. COELHO; M. A. MELO (orgs.). **Desenho Institucional e Participação Política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, p.13-32, 2005.

_____; SILVA, M. K. Sociedade Civil, Instituições e Atores Estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos. **Revista de Estudos Sociológicos**. Araraquara, vol.15, n.29, p.425-444, 2010.

CRUZ E SILVA, T. **Moçambique**: um perfil. CES, [s,d]. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/emancipa/gen/mozambique.html>, acesso em 01/07/2013.

CUNHA, S. **Movimentos Associativos na África Negra**. Estudos, Ensaios e Documentos (XXVII). Junta de Investigações do Ultramar. Lisboa: Ministério do Ultramar, 1956.

DAGNINO, E.; OLIVERA, A. J.; PANFICHI, A. **A Disputa pela Construção Democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

_____. ¿Sociedade Civil, Participação e Cidadania: de que estamos falando? 2004, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf>, acesso em 15/07/2012.

DE ANDRADE, M. P. **Origens do Nacionalismo Africano**. 2ª edição. Lisboa: Dom Quixote, 1998.

DE MATTOS, R. A. **As Dimensões da Resistência em Angola**: da expansão política do sultanato à política colonialista portuguesa no norte de Moçambique (1842-1910). Tese (doutorado em História Social). Programa de pós-graduação em História Social. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. SP, 2012.

DINERMAN, A. O surgimento dos antigos régulos como chefes de produção na província de Nampula (1975-1987). **Estudos Moçambicanos**, n. 17. Maputo: Centro de Estudos Africanos-UEM, p.94-156, 1999.

EGERÖ, Bertil. **Moçambique**: os primeiros dez anos de construção da democracia. Arquivo Histórico de Moçambique. Maputo, 1992.

FARIA, F.; CHICHAHA, A. **Descentralização e Cooperação Descentralizada em Moçambique**. Outubro, 1999.

FERNANDES, A. S. A.; BONFIM, W. L.S. A Democratização da gestão municipal no Brasil: abordagem teórica do objeto. In: C. LUBAMBO; D. B. COELHO; M. A. MELO (orgs.). **Desenho Institucional e Participação Política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, p.131-154, 2005.

FORQUILHA, S. C.; ORRE, A. Conselhos Locais e Institucionalização Democrática em Moçambique. In: B. WEIMER (org.). **Descentralizar o Centralismo?** Economia Política, Recursos e Resultados. Maputo: IESE, p.330-354, 2012.

_____. Reformas de Descentralização e Redução da Pobreza num Contexto de Estado Neo-patrimonial. Um Olhar a partir dos Conselhos Locais e OIIL em Moçambique. In: II CONFERÊNCIA DO IESE. **Dinâmicas da Pobreza e Padrões de Acumulação em Moçambique**. Maputo, 22-23 de Abril, 2009.

FRANCISCO, A. *et al.* **Índice da Sociedade Civil em Moçambique 2007** - A sociedade civil moçambicana por dentro: avaliação, desafios, oportunidades e ação. Maputo: Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC), 2008.

_____. Sociedade Civil em Moçambique: expectativas e desafios. IN: L. DE BRITO, C. N. CASTEL-BRANCO, S.

CHICHAVA, A. FRANCISCO (orgs.). **Desafios para Moçambique 2010**. Maputo: IESE, p.51-106, 2010.

_____, MATTER, K. **Poverty Observatory in Mozambique**. Maputo: Swiss Development Cooperation and World Bank, 2007.

FRELIMO. **Relatório do comitê central ao 4º congresso**. Departamento do Trabalho Ideológico. Maputo, 1983.

_____. **Documentos do 3º congresso da FRELIMO**. Diretivas econômicas e sociais. Maputo, 1980.

_____. **Relatório do Comitê Central ao 3º Congresso**. Maputo, 1977.

FREY, K. Desenvolvimento sustentável local na sociedade em rede: o potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. **Revista de Sociologia e Política**, 21, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782003000200011>, acesso em 20/07/2012.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI) **Programa de Financiamento para Redução da Pobreza e Crescimento (PERP/PRGF)**, 1999. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/por/poverty2.htm>, acesso em 13/07/2013.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. **Deepening Democracy**. London: Verso Press, 2002.

_____. deepening Democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics & Society**, vol. 29, n, 1, p.5-41, mar. 2001.

GASTIL, J. **By popular demand**: Revitalizing representative democracy through deliberative elections. Berkeley: University of California Press, 2000.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GOVERNO DE MOÇAMBIQUE. **Guião de Apoio ao Processo de Elaboração do Plano Económico e Social e Orçamento do Distrito (PESOD)**, 2008.

GOVERNO DO DISTRITO DE ANGOCHE (GDA). **Atas de Reconstituição dos Conselhos Consultivos Locais (2011-2014)**. Angoche, Agosto de 2011.

_____. **Composição dos Conselhos Consultivos Locais (2011-2014)**. Angoche, Agosto de 2011a.

_____. **Plano Estratégico Distrital de Desenvolvimento (PEDD) (2011-2015)**. Angoche, 2011b.

GROS, D. B. Institutos Liberais, Neoliberalismo e Políticas Públicas na Nova República. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. XIX, n. 54, São Paulo, 2004.

GUGLIANO, A. A. Democracia, Participação e Deliberação: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. Porto Alegre: **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, vol. 4, n. 2, jul-dez, p.257-283, 2004.

GUIMARÃES, J. R. Culturas Brasileiras da Participação Democrática. In: L. AVRITZER (org.). **Experiências nacionais de participação social**. BH: Cortez Editora-UFMG, p.13-26, 2009.

HABERMAS, J. **Between Facts and Norms**: contributions to a discourse theory of law and democracy. Cambridge: MIT Press, 1998.

_____. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Vol. 2. Rio Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. Três Modelos Normativos de Democracia. São Paulo: **Lua Nova**, Cedec, n.36, p.39-53, 1995.

HEDGES, D. **História de Moçambique**: Moçambique no auge do colonialismo, 1930-1961, vol. 2. In: _____ (Coord.). _____. Maputo: Imprensa Universitária, 1999.

_____; CHILUNDO, A. A contestação da situação colonial – Cap. 5. In: D. HEDGES (Coord.). **História de Moçambique**: Moçambique no auge do colonialismo, 1930-1961. Maputo – UEM: Livraria Universitária, v. 2, 1999.

HODGES, T.; TIBANA, R. **A Economia Política do Orçamento em Moçambique**. Lisboa: Principia, 2005.

HUNTINGTON, S. P.; NELSON, J. M. **No Easy Choice**: political participation in development countries. Cambridge: Harvard University Press, 1977.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA - (INE). **Estatísticas do Distrito de Angoche**. Maputo: INE, 2012.

III

_____. **Recenseamento Geral da População e Habitação 2007**: resultados definitivos-província de Nampula. Maputo: INE, 2009.

_____. CENSO 97. **II recenseamento geral da população e habitação**: resultados definitivos. Maputo: INE, 1999.

JOSÉ, A.C. Autoridades Arditosas e Democracia em Moçambique. **Revista Eletrônica dos Programas de Mestrado e Doutorado do CES/FEUC/FLUC**, n.1, 2006. Disponível em: <http://cabodostrabalhos.ces.uc.pt/n1/ensaios.php>, acesso em 25/08/2012.

KOTHARI, U. Power, Knowledge and Social Control in Participatory Development. In: B. COOKE; U. KOTHARI (orgs.), **Participation**: the new tyranny? London: Zed Books, 2001, p.139-167.

KOWARICK, L; SINGER, A. A experiência do PT na Prefeitura de São Paulo. São Paulo: **Novos Estudos CEBRAP**, n.35, p.195-216, mar., 1993.

LAVALLE, A. G. Sem Pena nem Glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 90. **Novos Estudos** n. 66, p.91-109, Jul., 2003.

_____.; BUENO, N. S. **Sociedade Civil e Instituições Políticas Estratégias Relacionais em Duas Cidades Latino-Americanas**. In: 7º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA. Recife, Agosto, 2010.

LEININGER, J. *et al.* Instituições Informais e Descentralização em Moçambique – A Presidência Aberta e Inclusiva. . In: B. WEIMER (org.), **Descentralizar o Centralismo?** Economia Política, Recursos e Resultados. Maputo: IESE, p.216-237, 2012.

LOPES, J. S. M. **Cultura acústica e letramento em Moçambique**: em busca de fundamentos antropológicos para uma educação intercultural. São Paulo: EDUC, 2004.

LOURENÇO, V. A. Estado (s) e Autoridades Tradicionais em Moçambique: Análise de um processo de transformação política. **Ocasional Paper Series** nº 14. Lisboa: Centro de Estudos Africanos. Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa, 2005.

LUCHMANN, L. H. H. Participação, Oportunidades e Interesses. **Civitas**, Porto Alegre, vol.6, n. 1, p.119-129, Jan.-Jun., 2006.

_____. A Democracia Deliberativa: Sociedade Civil, Esfera Pública e Institucionalidade. PPGSP-UFSC: **Cadernos de Pesquisa**, n. 33, Nov., 2002.

LUÍS, A. J. **Políticas do Banco Mundial para a Educação Básica Moçambicana (1985-2000)**. Dissertação de Mestrado em Educação. Programa de pós-graduação em Educação. Centro de ciências da Educação. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005.

MACUANE, J. J. *et al.* **Estudo de Governação de Nampula (versão final)**. ACS (Advocacia, Consultoria e Serviços – Direito, Gestão e Governação). Junho, 2010.

MANGUE, M. V. **Consolidação do processo de informatização em sistemas de bibliotecas universitárias da África do Sul, Brasil e Moçambique**. Tese (Doutorado em Ciência da Informação). Programa

de pós-graduação em Ciência da Informação. Escola de Ciência da Informação. Universidade Federal de Minas Gerais. BH, 2007.

MANSURI, G.; RAO, V. **Localizing Development**: does participation work? Washington, DC: World Bank, 2013.

MARQUES, F. P. J. A. Participação Política, Legitimidade e Eficácia Democrática. **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 60, p. 591-604, Set./Dez. 2010.

_____. Participação Política e Desenho Institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, vol. 46, n. 2, p.140-151, mai-ago., 2010a.

MASSALA CONSULT LDA. Análise das Experiências Relacionadas com a Participação Comunitária e Consulta na Planificação Distrital em Moçambique. **Relatório Final Consolidado**. Regiões Norte, Centro e Sul (Províncias de Niassa, Nampula, Tete, Zambézia, Manica, Inhambane e Gaza). Março 2009.

MAZULA, B. **Educação, Cultura e Ideologia em Moçambique (1975-1985)**. Edições Afrontamento e Fundo Bibliográfico de Língua Portuguesa, 1995.

MENDES, V. A. Democracia e participação: os conselhos comunais na Venezuela. In: I SCHERER-WARREN; L. H. H. LUCHUMANN (orgs.), **Movimentos Sociais e Participação**: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina. Florianópolis: Editora da ufsc, p.229-261, 2011.

MENESES, M. P. Poderes, Direitos e Cidadania: O ‘retorno’ das autoridades tradicionais em Moçambique. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 87, p.9-42, dez., 2009.

MONDLANE, E. **Lutar por Moçambique**. Maputo: Centro de Estudos Africanos, 1995. (1ª edição moçambicana).

MOSCA, J. **Encruzilhadas da África**. Ênfase para os PALOP. Lisboa: Instituto Piaget, 2002.

MOSSE, M.; POHLMANN, J. F. **MARP em Moçambique**. Johannesburg: AfriMAP/OSISA, Junho, 2011.

NEVES, O. I. O Movimento Associativo Africano em Moçambique. Tradição e Luta (1926-1962). **Africanologia-Revista Lusófona de Estudos Africanos**, n. 2, p.179-214, 2009. Disponível em: <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/africanologia/article/view/1319/1074>, acesso em 20/11/2012.

NEWITT, M. **História de Moçambique**. Mira-Sintra: Europa América, 1997.

NGUIRAZE, A. C. **A Participação da Comunidade Rural na Lógica Desenvolvimentista do Estado Moçambicano**: do tipo ideal weberiano à realidade empírica do neo-patrimonilismo. s/d.

OFFE, C. L. Designing institutions in east European. In: GOODIN, R. E. **The Theory of institutional design**. Cambridge: Cambridge Press, 1996.

OLIVEIRA, M. D. **Cidadania e Globalização**: a política externa brasileira e as ONGs. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

ORRE, A.; FORQUILHA, S. C. Uma Iniciativa Condenada ao Sucesso. O Fundo Distrital dos 7 milhões e suas Consequências para a Governação em Moçambique. In: B. WEIMER (org.). **Descentralizar o Centralismo?** Economia Política, Recursos e Resultados. Maputo: IESE, p.168-196, 2012.

OSÓRIO, C. Sociedade Matrilinear em Nampula: estamos a falar do passado? **Outras Vozes**, n 16, p.9-12, ago., 2006. Disponível em: <http://www.wlsa.org.mz/lib/bulletins/OV16.pdf>, acesso em 20/11/2012.

PEC-PG (Programa Estudantes Convênio de Pós-Graduação - **MANUAL 2013**). Brasília: CAPES/CNPq, 2013.

PINTO, C. R. J. Espaços Deliberativos e a Questão da Representação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 19, n. 54, p.97-113, 2004.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. 3ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1992.

ROCHA, A. N. A. **Associativismo e Nativismo em Moçambique**: o grêmio africano de Lourenço Marques (1908-1938). Dissertação de Mestrado em Economia e Sociologia Histórica. Departamento de Sociologia. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Nova de Lisboa. Lisboa, 1991.

SANTOS, B. S. Estado e Pluralismo Jurídico. In: B. S. SANTOS; J. C. TRINDADE (orgs.). **Conflito e Transformação Social**: uma paisagem das justiças em Moçambique, vol. 1. Porto: Edições Afrontamento, p.47-95, 2003.

SAÚTE, J. P. S. N. **Crônica de Uma Integração Imperfeita**: O caso da privatização dos Portos e Caminhos de Ferro de Moçambique (2000-2005). Dissertação de Mestrado em Sociologia. Departamento de Sociologia. Faculdades de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. SP, 2010.

SCHNEIDER, A.; GOLDFRANK, B. Construção Institucional Competitiva: o PT e o orçamento participativo no Rio Grande do Sul. In: C. LUBAMBO; D.B. COELHO; M.A. MELO (orgs.). **Desenho Institucional e Participação Política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, p.221-255, 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Letras, 2000.

SOIRI, L. **Moçambique**: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza, 1999.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid>, acesso em 15/07/2012.

TAIMO, J. U. **Ensino Superior em Moçambique**: história, política e gestão. Tese (doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Faculdade de Ciências Humanas. Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba, 2010.

TEMUDO, M. P. **Campos de Batalha da Cidadania no Norte de Moçambique**. Lisboa: Instituto de investigação Científica Tropical, p.31-51, 2005. Disponível em: http://repositorio-iul.iscte.pt/bitstream/10071/2671/1/2004%3a05_7%3a8_2.pdf, acesso em 25/06/2013.

TEXEIRA, C. E. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. 2002, http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf, acesso em 15/07/2012.

TOCQUEVILLE, A. **Democracia na América**. São Paulo: Nacional, 1969.

VELÁSQUEZ, F. A Observadoria cidadã na Colômbia - em busca de novas relações entre o Estado e a sociedade civil. In: B. PEREIRA; N. CUNILL (orgs.). **O Público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

WAMPLER, B. Expandindo *Accountability* através de Instituições Participativas? Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. In: C. LUBAMBO; D.B. COELHO; M.A. MELO (orgs.). **Desenho Institucional e Participação Política**: experiências no Brasil contemporâneo. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, p.33-62, 2005.

_____. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: L. AVRITZER; Z. NAVARRO (orgs.). **A Inovação Democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, p.61-86, 2003.

WARREN, M. **Democracy and association**. Princeton: Princeton University, 2001.

WEIMER, B. Para uma Estratégia de Descentralização em Moçambique: ‘Mantendo a falta de clareza?’: Conjunturas, críticas, caminhos, resultados. In: B. WEIMER (org.). **Descentralizar o**

Centralismo? Economia Política, Recursos e Resultados. Maputo: IESE, p.76-102, 2012.

_____.; MACUANE, J. J.; BUUR, L. A Economia do *Political Settlement* em Moçambique: Contexto e implicações da Descentralização. In: B. WEIMER (org.). **Descentralizar o Centralismo?** Economia Política, Recursos e Resultados. Maputo: IESE, p.31-75, 2012.

WORLD BANK. **Mozambique - Municipal Development in Mozambique**: lessons from the first decade - full report, 2009. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/3102> , acesso em 20/05/2013.

ZAMPARONI, V. D. “Monhés, Baneanes, Chinas e Afro-maometanos. Colonialismo e racismo em Lourenço Marques, Moçambique”. I: **Lusotopie** 2000. Paris: Ed. Karthala, 2000.

_____. “**Entre Narros e Mulungos**” – colonialismo e paisagem social em Lourenço Marques (1980-1940). Tese (doutorado em História Social). Departamento de História. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. SP, 1998.

Legislação

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE 2004. Assembleia da República, 16 de Novembro de 2004, publicada no BR, I Série, n. 051, de 22/12/2004, p. 543 a 573. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique. Disponível em: <http://www.mozambique.mz/pdf/constituicao.pdf>, acesso em 20/10/2011.

_____. 1990. Assembleia da República, 02 de Novembro de 1990, publicada no BR, I Série, n. 048, 3.º Suplemento, de 29/11/1990.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE 1975. Assembleia Popular, 25 de Junho de 1975, publicada no BR, I Série, n. 001, de 25/06/1975.

DECRETO 11/2005. Regulamenta a Lei 8/2003, publicado no BR, I Série, n. 23, de 10/06/2005. Disponível em: www.portaldogoverno.gov.mz/Legisla/legisSectores/adminEst/regulamento%20da%20lei%20orgaos%20locais.pdf, acesso em 15/01/2012.

DECRETO 15/2000. Estabelece as formas de articulação dos Órgãos Locais do Estado com as autoridades comunitárias, publicado no BR, I Série, n. 24, de 20/06/2000.

DIPLOMA MINISTERIAL (DM) 67/2009. Aprova o Guião sobre a organização e funcionamento dos Conselhos Locais, publicado no BR, I Série, n. 015, 2º Supl. de 17/04/2009.

DIPLOMA MINISTERIAL (DM) 80/2004. Aprova o Regulamento de Articulação dos Órgãos das Autarquias Locais com as Autoridades Comunitárias, publicado no BR, I Série, n. 019, de 14/05/2004.

LEI 8/2003. Regula o funcionamento dos órgãos locais do Estado, publicado no BR, I série, n. 020, de 19/05/2003.

LEI 2/97. Cria o quadro jurídico legal para a implementação das autarquias locais publicada no BR, I série, n. 007, de 18/02/1997.

LEI 9/96. Emenda Constitucional sobre poder local, publicada no BR, I Série, n. 047, de 22/11/1996.

LEI 3/94. Estabelece o quadro institucional dos distritos municipais, publicada no BR, I Série, n. 037, 2º Suplemento, de 13/09/1994.

LEI 11/78. Altera a Constituição da República Popular de Moçambique, de 1975, publicada no BR, I Série, n. 097, de 15/08/1978.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVITAS

Entrevista aos membros dos Conselhos Consultivos

1. Identificação pessoal
2. Acha os conselhos consultivos importantes, porquê?
3. Como é que se tornou membro do CC?
4. Representa algum grupo específico (exemplo, jovens, agricultores, idosos, etc) no CC, como uma associação, grupo de interesse, ou a comunidade em geral?
5. Concorde com a forma como as decisões são tomadas nos CCs e está satisfeito com essa forma de tomar as decisões?
6. Acha que os CCs conseguem incluir todos os grupos que existem na comunidade, estão todos representados nos CCs?
7. Como é que decidem onde vão mandar fazer uma determinada atividade, como por exemplo, furo de água. Como decidem colocar o furo aqui e não ali?
8. Quais são as dificuldades que enfrentam para participar das sessões do CC?
9. Já ouviu falar e sabe o que é o plano estratégico de desenvolvimento do distrito e o PES?
10. Já participou da sua elaboração?
11. Está satisfeito com os resultados conseguidos pelo vosso CC?
12. Está satisfeito com a resposta do governo aos problemas encaminhados pelo Conselho?
13. Já recebeu alguma capacitação sobre os assuntos que são discutidos no Conselho (em que áreas e quantas vezes)?
14. Acha que vale a pena continuar a participar do Conselho?
15. Sente que as suas contribuições são valorizadas no Conselho, consegue influenciar as decisões do Conselho (acha que suas opiniões são ouvidas e acolhidas)?
16. Tem alguma sugestão que gostaria de propor para ajudar a melhorar o desempenho do conselho?

Entrevista ao GOVI

1. Quais são as razões que concorreram para a criação dos Conselhos Consultivos?

2. Qual é o lugar dos CCs na estrutura de planejamento distrital, isto é, o espaço que os CCs ocupam na estrutura de planejamento no distrito?
3. Quais são os critérios para a definição das prioridades que serão atendidas no plano de atividades anual (PESOD), tendo em conta o universo alargado de solicitações/demandas canalizadas pelos postos administrativos, através dos CCs?
4. Qual é a parcela, em termos percentuais, tanto no PEDD quanto no PESOD, correspondente à participação popular, quer através dos conselhos consultivos que através do diagnóstico participativo?
5. Tem alguma parcela definida do orçamento distrital destinada a atender as demandas colocadas através dos Conselhos Consultivos?

Entrevista ao GOV2 e GOV3

1. Pode falar-nos da história do processo de participação aqui em Angoche?
2. Além dos conselhos consultivos e CDLs existe outra forma de envolvimento das comunidades no processo de planificação?
3. Qual é o critério de tomada de decisões nos CCLs?
4. Quais são os critérios para a definição das prioridades que serão atendidas no plano de atividades anual (PESOD), tendo em conta o universo alargado de solicitações/demandas canalizadas pelos postos administrativos, através dos CCs?
5. Qual é a parcela que cabe às comunidades no processo de planificação, isto é, que percentagem dos planos distritais corresponde a planificação participativa envolvendo as comunidades, através dos conselhos consultivos?
6. Existe orçamento específico reservado às demandas das comunidades, através dos conselhos consultivos, ou o orçamento é único para todas as atividades constantes dos planos anuais?
7. Como é que avalia o desempenho dos conselhos consultivos, acha que estão a responder aos objetivos para os quais foram criados?
8. Qual é a frequência e que em matérias são capacitados os membros dos conselhos consultivos?
9. Alguma sugestão para melhorar o desempenho dos conselhos consultivos?

Entrevista ao PCII e PCI2

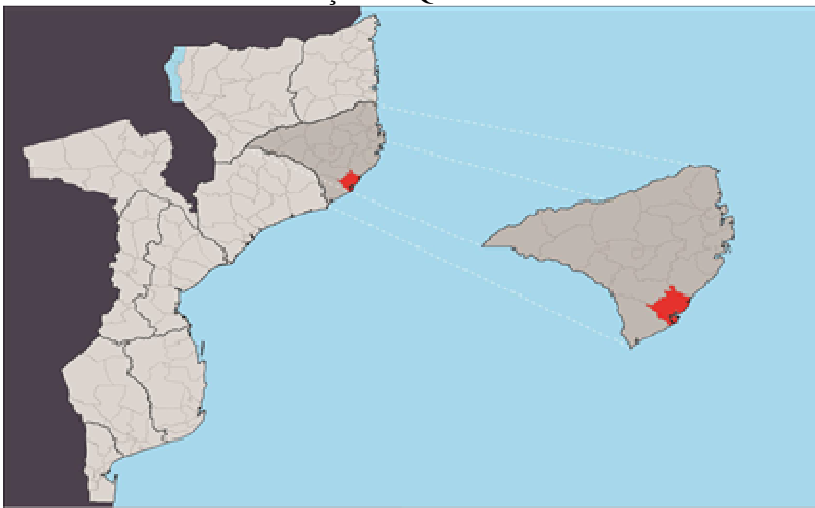
1. Pode contextualizar-nos sobre o envolvimento da Holanda no processo de descentralização?
2. Pode falar-nos da justificativa teórica e política do financiamento que estão dando ao processo moçambicano de descentralização e governação local?
3. Como é que avaliam a relação entre planificação e participação a em nível local, olhando para instrumentos como plano estratégico de desenvolvimento do distrito, plano económico e social e orçamento do distrito?
4. Como é que entendem a relação entre democracia e descentralização, tendo sido estenexo uma das razões que justificou a intervenção da Holanda no apoio a descentralização. Como é que avaliam a realidade hoje, olhando para estas duas variáveis?
5. Como é que avaliam os resultados do processo de descentralização (planificação, orçamentação e participação) tendo em conta as razões que apontaram como tendo justificado a vossa intervenção no processo, acham que os objetivos foram alcançados?

Entrevista às OSCs

1. Pode falar-nos da vossa experiência com os CCs, considerando a sua institucionalização, funcionamento e resultados?

ANEXOS

ANEXO I – MAPA DE MOÇAMBIQUE-DISTRITO DE ANGOCHE



ANEXO II – MAPA DE ÁFRICA



ANEXO III – MAPA DO IMPÉRIO DE MWENEMUTAPA

